



**INSTITUTO SUPERIOR DE CIÊNCIAS POLICIAIS E
SEGURANÇA INTERNA**

SCHENGEN E SEGURANÇA EUROPEIA

**A CRISE DE MIGRANTES COMO AMEAÇA À LIBERDADE DE
CIRCULAÇÃO NA UNIÃO EUROPEIA**

Ana Lúcia Mendes de Oliveira

Orientador:

Professor Doutor Hermínio Joaquim de Matos

Lisboa, 2017



**INSTITUTO SUPERIOR DE CIÊNCIAS POLICIAIS E
SEGURANÇA INTERNA**

ACERVO SCHENGEN E SEGURANÇA EUROPEIA

**A CRISE DE MIGRANTES COMO AMEAÇA À LIBERDADE DE
CIRCULAÇÃO NA UNIÃO EUROPEIA**

Ana Lúcia Mendes de Oliveira

Dissertação de Mestrado em Ciências Policiais, na Especialização de
Segurança Interna

Orientador:
Professor Doutor Hermínio Joaquim de Matos

Lisboa, 2017

Aos sempre presentes, Pais e Avós.

Ao futuro, Isac e Vasco.

AGRADECIMENTOS

A concretização deste objetivo, embora pessoal, passa pelo apoio que recebi, de forma direta ou indireta, daqueles que me rodeiam. Talvez o esforço e empenho dedicados a este estudo nos absorvam ao ponto de não conseguirmos agradecer diariamente a quem contribui tão eficazmente para que possamos seguir em frente com os nossos sonhos e objetivos.

Em primeiro lugar, e como não poderia deixar de ser, o foco do meu agradecimento vai para a minha família, em especial aos meus Pais, Avós e Primos, por me terem dedicado tanto da sua atenção e carinho ao longo de toda a minha vida. A vocês que são o meu *Porto Seguro*, o meu refúgio quando volto a ser criança e anseio por um colo... obrigada pelos valores que me abrem caminho e que me fazem desejar todos os dias ser uma pessoa maior.

Quero também dar uma palavra de profundo agradecimento e admiração à pessoa que aceitou o desafio de orientar a minha dissertação, o Prof. Doutor Hermínio Joaquim de Matos, um homem de palavras sábias, que tanto me encorajaram nos momentos mais difíceis. Obrigada pela atitude exigente e desafiadora e por ser uma referência de trabalho, dedicação e conhecimento.

O meu muito obrigado ao Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna e à Polícia de Segurança Pública pela oportunidade de fazer parte do seu histórico académico.

E como uma grande casa é feita de grandes pessoas, agradecer o privilégio de me cruzar com colegas e professores que juntos contribuíram para que eu me sentisse a “benjamim” mais bem acolhida de sempre. Convosco esta caminhada foi mais interessante, rica e gratificante.

Aqueles que passam por nós, não vão sós, não nos deixam sós.

Deixam um pouco de si, levam um pouco de nós.

Até sempre.

RESUMO

O ano de 2015 ficou marcado por uma crise migratória que agitou a Europa e os países do Médio Oriente e que colocou vários desafios à União Europeia. Por um lado, fez questionar a liberdade de circulação e a eliminação de fronteiras internas, prejudicando o compromisso dos Estados-membros com o Acordo Schengen. Para isso, muito contribuíram os recentes ataques terroristas nas principais cidades europeias, levando à intensificação da necessidade de uma segurança mais estrita nas fronteiras e à reposição de controlos temporários nas fronteiras internas.

Por outro lado, o volume e a complexidade da entrada de migrantes instalaram uma grande tensão sobre o sistema de asilo. Alguns países, com a Grécia e a Itália, atingiram um ponto de rutura na capacidade de gestão destes fluxos, sobretudo no cumprimento dos padrões da União Europeia no que toca ao processamento dos indivíduos. O problema é exacerbado pela diversidade de categorias de migrantes, uma vez que, embora uma grande parte busque asilo na Europa, outros tentam entrar ilegalmente no território, o que por sua vez desencadeia novas ameaças securitárias.

Ao longo deste estudo pretendemos dar resposta à pergunta: *Em que medida as liberdades de circulação reunidas no espaço Schengen, e os presentes fluxos de migrantes, afetam a segurança no continente europeu?*

Para tal, procuramos relacionar estes desafios securitários e questionar a efetividade dos mecanismos Schengen – no controlo da crise migratória, e as suas repercussões na coesão social e cultural europeia –, bem como da eficácia policial e judiciária no âmbito da Segurança Interna da União Europeia.

Palavras-chave: União Europeia, Segurança, Schengen, Migração, Fronteiras.

ABSTRACT

The year of 2015 was marked by a migratory crisis that shook Europe and the countries of the Middle East and that created several challenges for the European Union. On one hand, it called into question the freedom of movement and the elimination of internal borders, undermining the commitment of the Member States to the Schengen Agreement. Hence, the recent terrorist attacks in the major European cities had a huge contribute, leading to an intensification of the need for stricter border security and the temporary replacement of controls at internal borders.

On the other hand, the volume and complexity of the entry of migrants have created a big pressure on the asylum system. Some countries, such as Greece and Italy, reached a breaking point in the management capacity of these flows, especially in compliance with the European Union's standards for processing individuals. The problem is exacerbated by the categories of migrants' diversity, since a large part seeks asylum in Europe, others try to enter in the territory illegally, which in turn triggers new security threats.

Throughout this study we intend to answer the question: *To what extent do freedoms of movement in the Schengen area, and the present flows of migrants, affect the security on the European continent?*

For such purpose, we seek to relate these security challenges and to question the effectiveness of the Schengen mechanisms – in controlling the migratory crisis and its repercussions on European social and cultural cohesion –, as well as on police and judicial efficiency in the context of the European Union's Internal Security.

Keywords: European Union, Security, Schengen, Migration, Borders.

ÍNDICE GERAL

Agradecimentos.....	i
Resumo.....	ii
Abstract.....	iii
Índice Geral.....	iv
Índice de Figuras.....	vi
Índice de Gráficos.....	vii
Índice de Tabelas.....	ix
Lista de Siglas e Abreviaturas.....	x

INTRODUÇÃO.....	1
------------------------	----------

NOTA METODOLÓGICA.....	4
-------------------------------	----------

CAPÍTULO I – Movimentos Migratórios na Europa Contemporânea.....	7
---	----------

1.1. Enquadramento histórico.....	7
1.2. Conceitos de referência: fronteira entre refugiado e migrante.....	11
1.3. A crise migratória: cenários e tendências.....	13
1.4. A imigração como um desafio ao Estado-nação.....	16
1.5. O “choque de civilizações” e a nova identidade europeia.....	21

CAPÍTULO II – Europa sem fronteiras: a segurança de Schengen.....	27
--	-----------

2.1. Enquadramento histórico.....	27
2.2. O conceito de Segurança: do Estado à Segurança Humana.....	31
2.3. A integração do Acervo Schengen na Comunidade Europeia.....	34
2.4. A fronteira como mecanismo de divisão e controlo.....	37
2.5. Criminalidade e migração como obstáculos à segurança europeia.....	40

2.6. A ameaça terrorista.....	45
CAPÍTULO III – A Gestão da Crise.....	49
3.1. Políticas de segurança e defesa: cooperação policial na UE.....	49
3.2. A Gestão Integrada de Fronteiras: mecanismos de controlo.....	57
3.3. O Sistema Europeu Comum de Asilo: eficácia e perspectivas.....	62
3.4. Respostas da UE à pressão migratória.....	66
3.5. O Acordo com a Turquia.....	69
SÍNTESE CONCLUSIVA.....	73
REFRÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	76
ANEXOS.....	I
ANEXO A – FIGURAS.....	I
ANEXO B – GRÁFICOS.....	XIV
ANEXO C – TABELAS.....	XXIX

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1: Distribuição dos requerentes de asilo pelos principais países de acolhimento (2015).....	III
Figura 2: Religiões predominantes, por país (2012).....	III
Figura 3: Estados-Membro da União Europeia.....	IV
Figura 4: Países que aderiram à moeda única.....	IV
Figura 5: Países pertencentes ao Espaço Schengen.....	V
Figura 6: Rotas das redes de tráfico de migrantes.....	VI
Figura 7: Estrutura das redes de tráfico de migrantes.....	VII
Figura 8: Total ataques terroristas e detenções na UE (2014).....	VIII
Figura 9: Total ataques terroristas e detenções na UE (2015).....	IX
Figura 10: Total ataques terroristas e detenções na UE (2016).....	X
Figura 11: Número de suspeitos detidos por terrorismo de inspiração religiosa na UE (2014).....	XI
Figura 12: Número de suspeitos detidos por terrorismo de inspiração religiosa na UE (2015).....	XII
Figura 13: Número de suspeitos detidos por terrorismo de inspiração religiosa na UE (2016).....	XIII

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Número de migrantes internacionais, no mundo, por género (1990-2015)...	XV
Gráfico 2: Número de migrantes, por continente de destino (1990-2015).....	XV
Gráfico 3: Percentagem de migrantes em relação ao total da população (1990-2015).....	XVI
Gráfico 4: Cinco principais países de destino dos migrantes (1990-2015).....	XVI
Gráfico 5: Países europeus com maior número de migrantes (2015).....	XVII
Gráfico 6: Atitudes relativamente à imigração (%), por região, e na Europa (2015)...	XVII
Gráfico 7: Número de deslocados forçados, no mundo (2011-2016).....	XVIII
Gráfico 8: Regiões de acolhimento de deslocados, por % (2015).....	XVIII
Gráfico 9: Número de refugiados no mundo (2014-2016).....	XIX
Gráfico 10: Regiões de acolhimento de refugiados, por % (2015).....	XIX
Gráfico 11: Principais países de origem dos refugiados (2015).....	XX
Gráfico 12: Principais países de acolhimento de refugiados (2015)	XX
Gráfico 13: Número de deslocados internos, no mundo (2014-2016).....	XXI
Gráfico 14: Principais países com maior número de deslocados internos, por motivos de conflito ou violência (2015)	XXI
Gráfico 15: Número de requerentes de asilo, no mundo e na UE (2014-2016).....	XXII
Gráfico 16: Países europeus com maior número de pedidos de asilo (2015).....	XXII
Gráfico 17: Chegadas pelo Mar Mediterrâneo, por mês (2014-2016).....	XXIII
Gráfico 18: Número de migrantes mortos e desaparecidos, por região (2015).....	XXIII
Gráfico 19: Mortes no Mar Mediterrâneo, por mês (2014-2016).....	XXIV
Gráfico 20: Regiões de origem dos migrantes mortos e desaparecidos (2015).....	XXIV
Gráfico 21: Idade média dos seguidores dos grupos religiosos (2010).....	XXV
Gráfico 22: Resultado Eurobarómetro acerca do maior sucesso da UE (2016).....	XXV
Gráfico 23: Evolução número de deteções ilegais nas fronteiras (2014-2016).....	XXVI
Gráfico 24: Ligações dos suspeitos de tráfico de migrantes a outras áreas de crime (2015).....	XXVI
Gráfico 25: Meios de pagamento aos traficantes de migrantes (2015).....	XXVII

Gráfico 26: Número de ataques terroristas na UE (2014-2016).....XXVII

Gráfico 27: Número de mortos e feridos em ataques terroristas na UE (2014-2016).....XXVIII

Gráfico 28: Detenções de suspeitos de terrorismo na UE (2014-2016).....XXVIII

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1: Projeção do índice de dependência de idosos, por 100 pessoas, na UE....XXX

Tabela 2: Distribuição dos migrantes internacionais, por região de origem e destino (2015).....XXX

Tabela 3: Número de chegadas, mortes e desaparecimentos de migrantes, por rota do Mediterrâneo (2015).....XXX

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

II GM	Segunda Guerra Mundial
ACNUR	Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados
CAAS	Convenção de Aplicação do Acordo Schengen
CE	Comissão Europeia
CECA	Comunidade Europeia do Carvão e do Aço
CEEA	Comunidade Europeia da Energia Atómica
CEE	Comunidade Económica Europeia
CEPOL	Academia Europeia de Polícia
CDFUE	Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia
CIVCOM	Comité para os Aspetos Cíveis da Gestão de Crises
COPS	Comité Político e de Segurança
COSI	Cooperação Operacional em matéria de Segurança Interna
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
EIXM	Modelo Europeu de Intercâmbio de Informações
EM	Estados-Membro
ESS	Sistema de Entrada/Saída
ETIAS	Sistema Europeu de Informação e Autorização de Viagem
EUA	Estados Unidos da América
EURODAC	Sistema de Comparação de Impressões Digitais
EUROJUST	European Union's Judicial Cooperation Unit
EUROPOL	Agência da União Europeia para a Cooperação Policial
EUROSUR	Sistema Europeu de Vigilância das Fronteiras
FRONTEX	Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira
GEAA	Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo
ISIS	Islamic State of Iraq and Syria ("Estado Islâmico")

JAI	Justiça e Assuntos Internos
OIM	Organização Internacional das Migrações
ONU	Organização das Nações Unidas
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PESC	Política Externa e de Segurança Comum
PESD	Política Europeia de Segurança e Defesa
SECA	Sistema Europeu Comum de Asilo
SIS	Sistema de Informações Schengen
SIS II	Sistema de Informações Schengen de Segunda Geração
TFUE	Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
TUE	Tratado da União Europeia
UE	União Europeia
UEM	União Económica e Monetária
UKIP	United Kingdom Independence Party
UNRWA	United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East
SIV	Sistema Informações sobre Vistos

INTRODUÇÃO

Com o fim da Segunda Guerra Mundial (II GM), vários líderes europeus defendiam que era apenas através da unidade e integração que o continente poderia ultrapassar o passado sangrento, garantir prosperidade e caminhar ao lado da China, Rússia e EUA como uma grande potência. Assim, em 1951, a Bélgica, França, Itália, Luxemburgo, Holanda e a Alemanha Ocidental, criaram a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço. Durante as décadas seguintes, esta transformou-se na Comunidade Económica Europeia e, posteriormente, na União Europeia (UE), a qual já conta com 28 países membros¹. Os benefícios de uma união europeia, um mercado integrado, fronteiras comuns e um sistema jurídico transnacional foram, num longo período de tempo, evidentes.

Porém, atualmente, a Europa atravessa a sua pior crise política desde a II GM, através da qual os partidos políticos tradicionais têm perdido apoio e os movimentos populistas e eurocéticos a atrair cada vez mais votantes². Pressupõe-se, assim, que a harmonia e unidade europeias têm sido postas em causa: a crise económica e financeira expôs grandes diferenças entre a Alemanha e os países endividados, como a Grécia e Portugal; a Alemanha e a Itália entraram em confronto acerca de questões como controlo de fronteiras; e em 2016, o Reino Unido tornou-se o primeiro país a deixar a União.

Além dos desafios internos, a Europa enfrenta novos perigos externo como a Primavera Árabe de 2011, levando à rutura da ordem política no Norte de África e Médio Oriente, nomeadamente a transição política na Tunísia, a instabilidade na Líbia, o restabelecimento de um governo militar no Egito, a guerra civil na Síria, o nascimento do autoproclamado *Estado Islâmico* (ISIS) e o intenso fluxo de migrantes na Europa. Este último, em particular, levantou questões sobre segurança, soberania e integração com um persistente impacto social, económico e político. Estas questões têm dividido a Europa que, segundo Grygiel (2016, p. 94) “no longer seems strong or united enough to

¹ Contudo, note-se que o Reino Unido encontra-se em processo de abandono da União Europeia, através do chamado BREXIT, decidido em referendo a 23 de Junho de 2016. Para saber mais acerca das negociações ver: Conselho Europeu. (2017). *Brexit*. Obtido de Conselho Europeu: <http://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-uk-after-referendum/>

² Em 2014, o UKIP ganhou o voto popular nas eleições para o Parlamento Europeu (a primeira vez desde 1906 que um partido ultrapassou o partido Trabalhista e os Conservadores). Em Dezembro de 2015, em França, a Frente Nacional ganhou a primeira ronda nas eleições regionais e em Maio de 2016, Norbert Hofer, o candidato da extrema-direita do Partido da Liberdade, perdeu por muito pouco as eleições presidenciais na Áustria.

address its domestic turmoil or the security threats on its borders”, influenciando o referido aumento de sentimentos nacionalistas nos líderes e nos cidadãos europeus.

Assim, numa era de crescente securitização da migração entre um mundo desenvolvido e um outro em desenvolvimento, pretendemos aprofundar a crise de migrantes na Europa e o caos que tem provocado no domínio das fronteiras e segurança europeia. Não obstante, não devemos ignorar que a livre circulação de pessoas cria premissas para o desenvolvimento da criminalidade organizada transnacional, obrigando à implementação de uma segurança fronteiriça integrada que assegure, por um lado, a livre circulação para cidadãos honestos e a prevenção de fluxos migratórios ilegais (Moşoiu & Din, 2012).

Neste contexto, na elaboração do presente estudo, descrevemos no primeiro capítulo os movimentos migratórios na Europa, desenvolvemos conceitos operacionais e questionamos os desafios culturais decorrentes do processo de integração das comunidades migrantes nos diversos países da Europa.

De seguida, num segundo capítulo, traçamos um enquadramento histórico da União Europeia, abordamos o conceito de segurança e analisamos a implementação do Acervo Schengen. Salientamos a ideia de fronteira, a sua simbologia, por forma a perceber de que modo influencia a composição dos fluxos migratórios e as políticas de segurança. Contudo, se a abertura de fronteiras e a livre circulação de pessoas trouxeram vários benefícios, também criaram condições para que o fenómeno da migração se traduzisse no desenvolvimento de novas ameaças, como a criminalidade organizada transnacional e o tráfico de migrantes, algo que iremos também abordar.

Por fim, no terceiro capítulo da nossa dissertação, apresentamos a evolução das medidas elaboradas pela União Europeia na construção de uma política de segurança e defesa, que vai ao encontro de um destaque cada vez maior do papel da cooperação policial, numa altura em que as tradicionais perceções de segurança se têm transformado com os processos de globalização e integração europeia. Além disso, destacamos os instrumentos e as medidas compensatórias utilizadas no âmbito da criação do Espaço Schengen, desenvolvemos a eficácia do Sistema Comum de Asilo e desenvolvemos as respostas práticas da UE à crise migratória.

Segundo Vimont (2016) o fenómeno da migração é, e continuará a ser, um problema para a União. Desde 2015 que ocupa as agendas políticas dos líderes europeus, criando divisões entre eles e revelando os limites dos seus esforços coletivos. Este desafio impôs-se igualmente nas políticas domésticas dos Estados Membros, com movimentos populistas e eurocéticos a tirar vantagem dos medos e tensões nascidas com este fenómeno. Na verdade, e por isso este ser um tema tão sensível, a União Europeia não conseguiu antecipar a crise migratória, tão pouco estava preparada para a gerir, evitando qualquer resposta coletiva. E por isso, as soluções encontradas revelam uma

urgência de controlo da situação, essencialmente na rota dos Balcãs, fechando fronteiras e chegando a acordos com a Turquia, principal país de trânsito. Porém, as origens do problema continuam a existir, ao mesmo tempo que as divisões entre as nações europeias aumentam, uma vez que se sentem ameaçadas pelas crescentes tensões políticas internas e pelo impacto dos fluxos migratórios na segurança e coesão sociocultural, num mundo em que, de acordo com Huntington (1996, p. 149) “a identificação cultural ganha cada vez mais importância em comparação com outras dimensões de identidade”.

Países como a Alemanha e a Suécia provaram ser Estados recetivos à integração, criticando aqueles que tentavam não receber migrantes. Porém, mais recentemente, as perspetivas securitárias inverteram-se e muitos desses líderes europeus pressionaram os países com fronteiras externas para aumentarem as suas medidas de segurança. Por exemplo, em Janeiro de 2016, alguns governos europeus alertaram a Grécia que, caso não conseguisse estancar o fluxo de refugiados, seria expulsa da área Schengen. Sobre este antagonismo europeu, Grygiel afirma que (2016, p. 97):

The EU's architects created a head without a body: they built a unified political and administrative bureaucracy but not a united European nation. The EU aspired to transcend nation-states, but its fatal flaw has been its consistent failure to recognize the persistence of national differences and the importance of addressing threats on its frontiers.

Na verdade, apesar da falta de mão-de-obra e com uma população cada vez mais envelhecida, a Europa ainda não aceitou a importância e as vantagens dos movimentos migratórios, vendo o fenómeno como um desafio estratégico. O Espaço Schengen é, por isso, um desafio na medida em que os Estados-Membros (EM) devem continuamente provar as suas capacidades de assegurar e garantir a segurança a todos os níveis.

E, por isso, a sua criação fez nascer mecanismos e instrumentos que reforçaram aspetos levados a cabo com o fim de um controlo interno de fronteiras, importantes na manutenção da segurança interna e na prevenção da migração ilegal, nomeadamente instrumentos de vigilância como bases de dados. Contudo, segundo Wenden (s.d.) apesar das medidas e políticas de gestão de fronteiras, o vigor dos fluxos tem-se verificado mais forte do que as barreiras de controlo.

NOTA METODOLÓGICA

Reis (2010, p. 14) define uma Dissertação de Mestrado como “um estudo científico de um tema bem determinado e limitado, que contribui com relevância para a ciência”. Neste sentido, depois de selecionarmos e, acima, apresentarmos o nosso tema, importa justificar a escolha do mesmo.

Esta preferência decorre, por um lado, da motivação de aprofundar a incontornável atualidade da crise de migrantes na Europa e o caos que tem provocado no domínio das fronteiras e segurança europeia e, por outro, da sua relevância na segurança interna dos Estados-membros, forçados a uma adaptação constante, quer às novas realidades do sistema internacional, quer às sucessivas mutações das mais diversas e permanentes ameaças à sua segurança.

Além disso, e porque “a pesquisa deve ser útil aos outros” (Eco, 1998, p. 53), considerámos que teríamos a competência para obter e tratar os dados, no espaço de tempo concedido, conhecendo os limites da nossa investigação, com o intuito de que a nossa pesquisa vá ao encontro das mais diversas áreas académicas, servindo de ponto de partida para futuras investigações.

Desta forma, este estudo pretende dar resposta à pergunta:

Em que medida as liberdades de circulação reunidas no espaço Schengen, e os presentes fluxos de migrantes, afetam a segurança no continente europeu?

Ao mesmo tempo, importa-nos igualmente responder a outras questões que derivam da primeira, como:

Qual a influência e os desafios que as migrações provocam na comunidade europeia?

Em que medida os fluxos migratórios se traduzem num aumento da criminalidade?

As medidas compensatórias proclamadas no Acervo Schengen e restantes mecanismos europeus, são eficazes no controlo de fronteiras?

Quais as falhas da gestão europeia na crise de migrantes?

Consequentemente, os nossos objetivos de estudo farão relacionar os desafios securitários que a crise migratória acentuou com a eficácia dos mecanismos Schengen, essencialmente no que respeita à concretização da cooperação policial e judiciária no âmbito da Segurança Interna da União Europeia.

No que respeita às hipóteses da investigação, definidas por Sarmiento (2013, p. 13) como “proposições conjecturais ou suposições que constituem respostas possíveis às questões de investigação” e que deverão ser posteriormente confirmadas, consideramos as seguintes:

- A liberdade de circulação no Espaço Schengen coloca em causa a segurança interna europeia.
- A entrada em massa de migrantes afeta a tranquilidade civil e cultural da comunidade europeia.
- É possível um controlo organizado de fronteiras, através da cooperação policial.
- As políticas concretizadas pela União Europeia são eficazes no controlo e gestão de migrantes.

A metodologia de investigação pode definir-se como o “método particular de aquisição de conhecimentos, uma forma ordenada e sistemática de encontrar respostas para questões e, como tal, um caminho ou conjunto de fases progressivas que conduzem a um fim” (Reis, 2010, p. 57).

Assim, para a realização deste estudo, utilizámos, numa primeira fase, o método histórico, com o qual procurámos analisar, de forma cronológica, o fenómeno da migração no continente europeu, particularmente nas últimas duas décadas, e o processo de formação da UE e do Acervo Schengen. Conjuntamente, através do método descritivo, procurámos percorrer o fenómeno da atual crise de migrantes, identificar as suas consequências e os mecanismos usados pela UE para a gerir.

Para atingir uma maior objetividade e profundidade na nossa investigação, fizemos uma pesquisa qualitativa, com aplicação de análise estatística, por forma a sustentarmos a nossa descrição do fenómeno migratório, comparando a sua evolução entre os anos de 2014 e 2016.

Sarmiento (2013, p. 5) enumera as características do método científico, as quais seguimos neste estudo, nomeadamente: objetividade, refutabilidade, estruturação, previsibilidade, controlo, comparabilidade e causalidade. Desta forma, procurámos que o nosso estudo fosse um desenvolvimento de conhecimentos já existentes, uma vez que, são vários os autores e académicos que se dedicam ao estudo do fenómeno migratório na Europa. A bibliografia neste campo é extensa e atual, principalmente no que concerne a uma perspetiva securitária e criminal da crise de migrantes.

Este estudo está redigido conforme o Novo Acordo Ortográfico contudo, em citações de autores nacionais, optámos por manter a grafia dos mesmos (antigo acordo ortográfico). No que respeita a citações em inglês, decidimos conservar o original.

As referências bibliográficas são efetuadas com base na Norma APA (6ª Edição).

The more migration there is, the more human development there will be.

Wenden, C. (2016). New Migrations: why are more people on the move than ever before and where they are going?, p. 23.

CAPÍTULO I

MOVIMENTOS MIGRATÓRIOS NA EUROPA CONTEMPORÂNEA

1.1. Enquadramento Histórico

As migrações internacionais compõem um importante fator de mudança social no mundo contemporâneo. São as mudanças económicas, demográficas, políticas e sociais que surgem no seio de uma certa sociedade que fazem com que as populações migrem. Por sua vez, estas migrações ajudam a provocar novas mudanças, tanto nos países de origem, como nos de receção.

A emigração para as colónias, a partir do século XVI, estabeleceu um elemento essencial para a formação dos impérios europeus. Por outro lado, no século XIX, a imigração laboral para a América do Norte, bem como no interior do continente europeu, teve um papel marcante nos processos de industrialização. Mais recentemente, as migrações em grande escala da Europa do Sul para o Norte da Europa Ocidental foram um fator primário no *boom* económico pós-1945 (Castles, 2005).

Desde a década de 80, as migrações adotaram um carácter global, os fluxos migratórios históricos inverteram-se e os antigos países de emigração transformaram-se em novas áreas de imigração, tais como os países do Golfo Pérsico, do Magrebe e determinados países asiáticos, bem como o México ou a Turquia (Wenden, 2016). Por sua vez, a Europa deixou de ser um continente de emigrantes e, sofrendo com uma crise populacional, é hoje um dos mais apetecíveis destinos migratórios.

Além disso, alguns lugares são especialmente afetados, como as ilhas do Mediterrâneo, e também algumas fronteiras, como Trácia, entre a Grécia e a Turquia, que distinguem um espaço de livre circulação de um outro com fronteiras fechadas. Torna-se assim evidente que “os fluxos migratórios tornaram-se mais volumosos, mais rápidos e mais complexos do que no passado” (Castles, 2005, p. 7).

A globalização da migração é provada através de um aumento de 60% do número de migrantes internacionais nos últimos 25 anos³: se em 1990 era de 153 milhões, em 2015 contam-se cerca de 244 milhões, ou seja, 3.3% da população mundial, aos quais podemos acrescentar cerca de 740 milhões de migrantes internos (aqueles que se deslocam dentro do próprio país) (Organização das Nações Unidas, 2016). Desta forma existem, aproximadamente, 1 bilião de migrantes no mundo, isto é, uma em cada sete

³ Vide Gráfico 1, Anexo B, p. XV.

peessoas, sendo que o género masculino continua a ser aquele que mais encontra na emigração uma nova oportunidade.

Dentro deste cenário, é estimado que, pelo menos, 60.000 migrantes tenham já perdido a vida a tentar chegar aos seus destinos, desde 1996. No entanto, o número real é certamente maior: há corpos que nunca são encontrados e desaparecimentos que nunca são relatados. De acordo com Brian & Laczko (2016, p. 1) “it has often been argued that tougher border controls and restrictive migration policies exacerbate the migrant death toll. Many commentators have suggested that deaths would decrease if there were greater opportunities for safe and legal migration”.

De facto, a estabilização ou estagnação destes números está longe de acontecer. Wenden (2016, p. 18) enumera vários fatores de mobilidade que influenciam o número, cada vez maior, de migrantes internacionais, nomeadamente:

(...) differences in the levels of human development (which include life expectancy, level of education and level of well-being) along the main fault lines in the world; political and environmental crises that “produce” refugees and displaced persons; reduced transportation costs; the increased number of passports being issued, even in countries from which it used to be difficult leave; lack of hope in poor and poorly governed countries; the role of the media; greater awareness of the fact that it is possible to alter the course of one’s life by migrating abroad; and, finally, climate change.

No entanto, as oportunidades de saída ou “fuga” das condições de vida desfavoráveis não se aplicam universalmente, uma vez que, por falta de meios, em especial económicos, os mais pobres permanecem onde estão.

Ao analisarmos o ano de 2015, aquele que pretendemos aprofundar neste estudo, segundo a Organização das Nações Unidas (2016), dos cerca de 244 milhões de migrantes internacionais, aproximadamente 58% escolheram como destino as regiões desenvolvidas, dos quais 61% provêm de países em desenvolvimento. Por outro lado, nas regiões em desenvolvimento residem 42% dos migrantes internacionais, dos quais 87% vieram de outras regiões em desenvolvimento e apenas 13% de regiões desenvolvidas⁴.

Os continentes europeu, asiático e americano continuam a ser os mais procurados pelos migrantes internacionais, acolhendo respetivamente 31.2%, 30.8% e 26.1% do número total de migrantes internacionais⁵. No entanto, é a Oceânia que tem maior percentagem de migrantes em relação ao total da sua população, ou seja, 20.6%⁶.

⁴ Vide Tabela 2, Anexo C, p. XXX.

⁵ Vide Gráfico 2, Anexo B, p. XV.

⁶ Vide Gráfico 3, Anexo B, p. XVI.

Relativamente aos países com maior número de migrantes, merecem maior destaque, no referido ano, os Estados Unidos da América, a Alemanha, a Rússia, a Arábia Saudita e o Reino Unido. Juntos, acolheram 36.5% do número total de migrantes⁷. Da Europa, os países que acolhem maior número de migrantes são, respetivamente, a Alemanha, a Rússia, o Reino Unido, a França e a Espanha⁸.

Não obstante, as migrações internacionais também se fazem acompanhar de uma regionalização dos seus fluxos, tendo em consideração características como a proximidade geográfica ou laços históricos, linguísticos e culturais, algo que podemos observar na Europa que, com os seus 76 milhões de migrantes, tem uma ligação migratória com o Norte de África (Wenden, 2016; Organização das Nações Unidas, 2016).

Sobre o fenómeno, Massey, et al. (1993) distingue os migrantes em várias categorias, nomeadamente em: “pares migratórios”, em que grandes grupos são originários de um dado país e se deslocam unicamente para outro, como sucedeu entre a Argélia e França; “migrações em diáspora”, nas quais os migrantes criam laços com variados países de acolhimento, como italianos, marroquinos ou turcos; ou ainda quando os fluxos migratórios de um dado país se distribuem globalmente por diversos países, como o caso dos migrantes indianos ou chineses.

Segundo um estudo da Organização Internacional das Migrações (OIM), os Europeus são o povo com a visão mais pessimista em relação à migração internacional, com uma maioria de 52%, a afirmar que os níveis da imigração deveriam ser mais baixos, e apenas 8% a afirmar que os níveis podiam aumentar. Analisando mais detalhadamente, podemos observar que são os países do sul da Europa que apresentam resultados mais negativos, ao contrário do Norte da Europa. Por exemplo, 84% dos gregos – cujo país é um dos de primeira chegada na rota do mediterrâneo, – desejam ver os níveis de imigração a baixar, sentimento partilhado por 56% dos espanhóis, 67% dos italianos e 44% dos franceses (Esipova, Ray, & Pugliese, 2015)⁹.

Contudo, “if managed well, migration can play a positive role in economic development and civil society” (EY, 2016, p. 4) sendo considerada uma solução para o envelhecimento da população europeia¹⁰. Além disso, é estimado que que, com o contributo de mão-de-obra jovem, o crescimento do Produto Interno Bruto da Zona Euro duplique de 0.2% para 0.4% anualmente, em média, de 2015 a 2023 (Misericola, 2015).

⁷ Vide Gráfico 4, Anexo B, p. XVI.

⁸ Vide Gráfico 5, Anexo B, p. XVII.

⁹ Vide Gráfico 6, Anexo B, p. XVII.

¹⁰ O índice de dependência de idosos irá subir de 26% em 2015 para mais de 50% em 2060. Desta forma, e uma vez que a maioria dos migrantes que chega à Europa estão em idade ativa, eles poderão ser fundamentais para o retorno desta situação, uma vez que têm elevadas taxas de fertilidade e, assim, serão responsáveis pela maior parte do aumento demográfico nas sociedades ocidentais (Huntington, 1996, p. 233). Vide Tabela 1, Anexo C, p. XXX.

Como podemos observar, as migrações estão inteiramente ligadas aos processos de globalização. Hoje em dia existem poucos países que não sejam ou países de emigração ou de imigração, ou ambas as coisas. O progresso da economia global e da *governance* à escala global apressaram os processos de mudança, mas ampliaram também as desigualdades, particularmente entre o Norte e o Sul. Certas partes de África, Ásia e América Latina, e mesmo da Europa de Leste, constituem-se como fornecedores de matérias-primas e de mão-de-obra para a economia global. A prosperidade global passou-lhes ao lado. São regiões subordinadas a um processo de rápida transformação social, que assume formas negativas.

As economias fracas e o empobrecimento estão associados a Estados fracos e à violação dos direitos humanos, nos quais os conflitos assumem contornos violentos, tomando frequentemente a forma de perseguição religiosa ou étnica. Muitas pessoas veem assim na migração um modo de fugir tanto à pobreza como à violência – uma crença reforçada pelos meios de comunicação social globais, que alcançam mesmo as aldeias mais remotas, exaltando os estilos de vida americano e europeu (Castles, 2005).

A par das desigualdades referidas, os movimentos migratórios apresentarão novas formas, isto é, num mundo que terá 9 mil milhões de habitantes em 2040, a Ásia acolherá cerca de 57% da população mundial. Países com a Índia, a China, a Indonésia, o Paquistão, a Nigéria, os Estados Unidos da América, o Brasil e o México serão os países mais habitados (Wenden, 2016).

A globalização fornece ainda os meios tecnológicos para que os transportes sejam mais baratos e as comunicações facilitadas. Por isso, se tornaram as migrações tão difíceis de controlar e tantos migrantes, empurrados pelas mais diversas razões, se deslocam. A diferenciação entre as categorias de migrantes económicos e refugiados perde sentido. Desta forma, caminhamos para sociedades cada vez mais diversas e multiculturais, nas quais “the emergence of international migration as a basic structural feature of nearly all countries testifies to the strength and coherence of the underlying forces” (Massey et al., 1993, p. 431).

Os governos, não obstante o austero controlo fronteiriço e as leis restritivas, estão a perder capacidade de controlo. As migrações seguem uma nova lógica transnacional, ao passo que as políticas governamentais se encontram presas ainda a uma lógica nacional antiquada. Os fluxos transfronteiriços questionam a soberania nacional, enquanto a emergência de populações multiculturais surge como uma ameaça às identidades nacionais (Castles, 2005). São estes os dramas que fazem com que as migrações sejam um tema tão controverso, tanto na Europa como em muitas outras partes do mundo, e que iremos analisar com mais detalhe nos pontos seguintes.

1.2. Conceitos de referência: fronteira entre refugiado e migrante

Na sequência da nossa investigação, importa desenvolver em primeiro lugar, alguns dos conceitos operacionais que identificámos como essenciais para a compreensão do nosso estudo. Os termos *refugiado* e *migrante* são frequentemente usados como sinónimos, porém, os seus significados são bastante distintos: o primeiro está consagrado pelo direito internacional e o outro sujeito às políticas e procedimentos de imigração de um país (EY, 2016).

A Convenção de Genebra de 1951 e o Protocolo de 1967, ambos relativos ao Estatuto dos Refugiados, são os elementos centrais do regime de proteção internacional dos refugiados. De acordo com o Artigo 1º, A(2) da Convenção de Genebra (Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, 2010, p. 14), um *refugiado* é uma pessoa que reside fora do seu país de nacionalidade, que não pode ou não quer regressar, com medo de ser perseguida,

for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion, is outside the country of his nationality and is unable or, owing to such fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country; or who, not having a nationality and being outside the country of his former habitual residence as a result of such events, is unable or, owing to such fear, is unwilling to return to it.

No entanto, o Art. 1º, alínea F e o Artigo 32º, salientam que este estatuto de proteção pode ser negado quando o indivíduo cometeu algum crime grave e ser expulso quando se apresente uma ameaça para a sociedade do país de acolhimento.

Este termo foi desenhado no contexto da Guerra Fria, com o objetivo de proteger os dissidentes da União Soviética e do Bloco Comunista em particular. Inicialmente limitada à Europa, esta categoria foi sendo alargada ao resto do mundo, através do Protocolo de 1967 que removeu os limites geográficos e temporais da Convenção de 1951.

Desde essa data o volume de refugiados aumentou significativamente, essencialmente devido às maiores guerras que agitaram o mundo: guerras civis na América Latina, conflitos no Médio Oriente, na antiga Jugoslávia, na Argélia, na região dos Grandes Lagos Africanos, na Costa do Marfim, na região do Curdistão, Irão, Iraque, Afeganistão, Sri Lanka, no Darfur, na antiga Birmânia, na Eritreia, Somália e atualmente, na Síria (Wenden, 2016).

A violência dos conflitos mencionados levou indivíduos a deslocarem-se para regiões vizinhas, dentro do seu país de residência, protegidos por organizações não-governamentais, conhecidos como *deslocados internos* que, ao contrário dos

refugiados, não atravessaram uma fronteira internacional para encontrar segurança (Organização Internacional das Migrações, 2011).

Outra categoria de migrantes são os *requerentes de asilo* que, por sua vez, são indivíduos que submeteram um pedido de asilo num país diferente do de origem, na procura de proteção internacional, e que ainda não conseguiram reconhecimento para o estatuto de refugiado. Se o pedido for negado, o indivíduo deve abandonar o país (Organização Internacional das Migrações, 2011; EY, 2016).

O *apátrida*, de acordo com o Artigo 1º da Convenção Relativa ao Estatuto dos Apátridas, é um indivíduo “who is not considered as a national by any State under the operation of its law.” (Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, 2014, p. 6). Assim, estes indivíduos carecem de direitos como a proteção diplomática ou de residência (Organização Internacional das Migrações, 2011).

O termo *migrante*, no quadro da Comissão Europeia, envolve os conceitos de imigrante e emigrante, referindo-se a alguém que escolhe, de forma consciente, deixar um país ou região para se estabelecer noutra, em busca de melhores condições económicas, não envolvendo questões de vida ou morte (Comissão Europeia, 2016a; EY, 2016).

Por outro lado, o conceito de *migrante ilegal ou irregular*, é uma categoria que inclui aqueles que entraram ilegalmente num país sem os documentos necessários (passaportes e vistos), aqueles que entraram legalmente, mas que prolongaram a sua permanência para além dos limites legais e aqueles que acederam ao mercado de trabalho sem a devida autorização para trabalhar (Organização Internacional das Migrações, 2011; Wenden, 2016).

As motivações para emigrar, sejam elas políticas ou económicas, estão associadas à violência generalizada e constante que resultou dos rápidos processos emergentes de descolonização e de globalização, sob condições definidas pelos países desenvolvidos. Em muitas situações atuais, de conflito em países menos desenvolvidos, torna-se difícil distinguir entre a fuga estimulada por perseguições e a partida originada pela destruição das infraestruturas económicas e sociais indispensáveis à sobrevivência. E por isso, ao longo da nossa dissertação, vamos referir-nos a *crise de migrantes* e não a *crise de refugiados* dada a complexidade destes fluxos.

Os signatários da Convenção de Genebra (dos quais fazem parte os países da UE), assumem a obrigação de proteger os refugiados, autorizando-os a entrar no país e garantindo-lhes o estatuto de residente temporário ou permanente. As organizações de refugiados, especialmente o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), tentam diferenciar claramente refugiados e migrantes, mas na realidade as duas categorias partilham muitas características comuns no que respeita às necessidades sociais e aos impactos culturais nos locais de fixação.

Alguns organismos regionais têm políticas já muito sofisticadas no que se refere aos movimentos entre os países membros. A União Europeia, por exemplo, introduziu a mobilidade praticamente sem limitações para os cidadãos dos Estados Membros, como componente da cidadania europeia. No entanto, não foram realizadas políticas comuns devidamente concretas no que respeita aos migrantes de países terceiros, algo essencial na integração regional e que deveria estar inserido nas políticas internacionais de cooperação e de desenvolvimento (Castles, 2005).

1.3. Crise migratória: cenários e tendências

O número de migrantes e refugiados a chegar (ou a querer chegar) à Europa apresentou-se catastrófico no ano de 2015. Devido a este número crescente, governos e organizações internacionais como o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados ou a Organização Internacional das Migrações sentem enormes dificuldades em controlar os fluxos humanos de larga escala. Várias soluções têm sido testadas, desde resolver as causas de partida ao reforço das leis de imigração ou controlo mais intenso de fronteiras (Warner, 1997).

O aumento considerável de deslocados do Médio Oriente e do Norte de África e os trágicos acidentes no Mar Mediterrâneo, alertaram a sociedade para uma crise migratória na UE - que nos relembra a crise de refugiados do pós II GM e do conflito da ex-Jugoslávia - na qual já morreram milhares de pessoas e cujo cenário poderá piorar "if preventive measures were not urgently taken" (Duarte, Lippert-Rasmussen, & Parekh, 2016, p. 245).

O aumento significativo de migrantes e requerentes de asilo deve-se essencialmente à instabilidade política que se vive em países como a Síria, Afeganistão, Eritreia, Iraque, Líbia, Somália e Sudão, devido à queda de regimes políticos instaurados após a Primavera Árabe e aos conflitos violentos que ali se perpetuaram e onde atuam também redes terroristas, como o ISIS ou o Boko Haram. Além disso, há ainda pessoas que tentam fugir da pobreza na procura de melhores condições de vida (Gil, 2015).

Durante algum tempo, a Turquia, o Líbano e a Jordânia assumiram a responsabilidade de aceitar refugiados sírios. Relativamente à União Europeia, alguns países foram particularmente expostos, nomeadamente, a Itália, Grécia, Malta e o Chipre que inicialmente assumiram um número significativo de chegadas. Mais recentemente, a Hungria e a Croácia, principais países de trânsito, também testemunharam estes fluxos massivos. Contudo, os recursos humanitários são

escassos e são poucos os países que contribuem financeiramente para uma gestão dos mesmos (EY, 2016).

Uma das maiores preocupações que esta crise carrega, e que iremos desenvolver no próximo capítulo, é o desenvolvimento da atividade das redes de tráfico de migrantes, que os transportam ilegalmente e auxiliam na imigração ilegal. Consequentemente, assistimos no Mar Mediterrâneo a numerosos naufrágios de embarcações clandestinas.

No que respeita a dados quantitativos, em 2011, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados registou um recorde de 42.5 milhões de deslocados forçados em todo o mundo, como resultado de perseguições, conflitos, violência generalizada ou violações de direitos humanos, resultado que tem vindo a aumentar a cada ano: 45.2 milhões em 2012; 51.2 milhões em 2013, 59.5 milhões em 2014, 65.3 milhões em 2015¹¹. Destes últimos, 33% eram refugiados, 62% eram deslocados internos e 5% eram requerentes de asilo.

A par destes números, foi negada a 10 milhões de indivíduos qualquer nacionalidade (apátridas) e acesso a direitos básicos como educação, saúde ou emprego. Ao mesmo tempo, o número de mortes ou de desaparecimentos atingiu os 5600 migrantes. O Médio Oriente e Norte de África foi a região que acolheu maior número de deslocados em 2015: cerca de 39%, enquanto que a Europa acolheu apenas 6% daquele total¹².

No que respeita à população de refugiados, o seu número atingiu, em 2015, os 21.3 milhões (mais 1.8 milhões do que em 2014), dos quais 16.1 milhões estavam sob o mandato do ACNUR e 5.2 milhões eram refugiados palestinianos registados pela UNRWA¹³. Por sua vez, cerca de metade eram crianças e jovens menores.

As regiões que acolheram maior número de refugiados foram, respetivamente, a África (excluindo o Norte de África), com cerca de 4.4 milhões, a Europa e a Ásia e Pacífico. O Médio Oriente e Norte de África continua a gerar grandes números de refugiados e, em 2015, a região acolheu o quarto maior número de refugiados, (cerca de 2.7 milhões). Por fim, as Américas acolheram o número mais baixo, cerca de 747.000¹⁴.

Os dez países com maior número de refugiados produziram cerca de 76% do total da população refugiada: a Síria com quase 5 milhões, o Afeganistão, a Somália, o Sudão do Sul, o Sudão, a República Democrática do Congo, a República Central Africana, o Myanmar, a Eritreia e a Colômbia¹⁵. Outros países que mais produziram refugiados foram a Ucrânia, o Paquistão, Burundi, Ruanda e Iraque. Sendo que os países que mais

¹¹ Vide Gráfico 7, Anexo B, p. XVIII.

¹² Vide Gráfico 8, Anexo B, p. XVIII.

¹³ O presente estudo centra-se apenas no número de refugiados registados pelo ACNUR. Vide Gráfico 9., Anexo B, p. XIX.

¹⁴ Vide Gráfico 10, Anexo B, p. XIX.

¹⁵ Vide Gráfico 11, Anexo B, p. XX.

acolheram refugiados foram, respetivamente a Turquia (com 2.5 milhões), o Paquistão, o Líbano, o Irão e a Etiópia¹⁶.

O número de deslocados internos, por motivos de violência e conflito, foi de 40.8 milhões, representando um aumento significativo em relação ao ano anterior, contudo, decresceu em 2016¹⁷. Globalmente, a Síria foi o país com o maior número de deslocados internos, cerca de 6.6 milhões (no entanto, menor do que o total de 2014, muito devido à procura de proteção internacional). Seguida da Colômbia, Iraque, Sudão, Iémen e Nigéria. Só estes seis países representam aproximadamente 59% do número total de deslocados internos em 2015¹⁸.

No que respeita aos requerentes de asilo, o número atingiu, em 2015, os 3.2 milhões de pedidos em todo o mundo. Por sua vez, a União Europeia, viu este número ultrapassar 1.26 milhões de requerentes (o dobro do registado em 2014)¹⁹. Preocupante será também o número de crianças desacompanhadas a chegar à Europa, que representaram 98.400 pedidos de asilo e de menores, que ultrapassou os 367.000.

A pressão foi principalmente sentida em países como a Alemanha, a Hungria (com maior número de pedidos de asilo relativamente ao total da sua população), a Suécia, a Áustria, a Itália e a França²⁰.

Em 2014, o número de número de refugiados e migrantes que chegavam através do Mar Mediterrâneo atingiu os 211.706, um resultado muito distante do alcançado em 2015, cerca de 1 milhão de pessoas, das quais cerca de 85% utilizaram a rota Este do Mediterrâneo, tentando chegar à Grécia. Em 2016, esse número diminuiu para 362.753²¹.

O número daqueles que perderam as suas vidas ou desapareceram em 2015, a nível global, atingiu igualmente um resultado dramático: pelo menos 5.429, embora o verdadeiro número deva ser superior (uma vez que é impossível contabilizar todos os mortos e desaparecidos, que muitas vezes se desconhecem ou não são reportados). Destas fatalidades, cerca de 70% ocorreram no Mar Mediterrâneo (isto é, 3.770, um aumento de 15% relativamente a 2014 que teria sido de 3.280)²².

Aproximadamente 77% das mortes ocorreram no Mediterrâneo Central, apesar do maior número de chegadas se registar na rota Este. Isto deve-se essencialmente por

¹⁶ Vide Gráfico 12, Anexo B, p. XX e Figura 1, Anexo C, p. III.

¹⁷ Vide Gráfico 13, Anexo B, p. XXI.

¹⁸ Vide Gráfico 14, Anexo B, p. XXI.

¹⁹ Vide Gráfico 15, Anexo B, p. XXII.

Para mais informações consultar: Parlamento Europeu. (2017). *Uma Europa Acolhedora*. Obtido de http://www.europarl.europa.eu/external/html/welcomingeurope/default_pt.htm.

²⁰ Vide Gráfico 16, Anexo B, p. XXII.

²¹ Vide Gráfico 17, Anexo B, p. XXIII.

²² Vide Gráfico 18 e 19, Anexo B, p. XXIII e XXIV.

esta ser uma rota mais curta e segura, ao contrário da rota Central²³. O maior número de mortes e desaparecimentos registam-se entre os originários da África ocidental, central e do sul²⁴.

Embora as rotas terrestres na Europa sejam menos mortíferas do que as travessias marítimas, foram registadas mais de 130 mortes no continente europeu (em 2014 teriam sido apenas 50). Entre o Verão e o Outono de 2015, milhares de deslocados atravessavam a rota oeste dos Balcãs a partir da Grécia, cruzando a Macedónia, em direção à Áustria e à Alemanha e a outros destinos europeus. Grávidas, recém-nascidos, idosos e deficientes são pessoas mais vulneráveis, que percorreram a pé ou de autocarros e camiões, milhares de quilómetros, comendo cogumelos selvagens e outras plantas ao longo da viagem. Um dos casos mais emblemáticos foi a morte, em Agosto de 2015, de 71 requerentes de asilo do Médio Oriente e do Sul da Ásia, encontrados mortos num camião, na Áustria. Além disso, dezenas de pessoas já morreram em Calais, nas suas tentativas para chegar ao Reino Unido (Brian & Laczko, 2016).

A Organização Não Governamental “UNITED Against Racism and Fascism” disponibiliza *online* uma “Lista de Mortes”²⁵ na Europa, conseqüentes do controlo de fronteiras, que já contabiliza (a Junho de 2017) mais de 33 milhares, desde o seu começo em 1993, as quais são principalmente causadas por afogamento. Mortes ocorridas dentro das fronteiras europeias estão igualmente incluídas, como o suicídio na detenção, perda de vidas por falta de acesso a cuidados médicos, morte decorrente de condições de trabalho perigosas, mortes violentas durante a deportação ou outras circunstâncias. Estes números ajudam a compreender e a questionar as fatalidades nas fronteiras e, principalmente, a relação entre elas e os mecanismos de controlo das mesmas. Assim, é possível evidenciar o custo humano deste controlo e mobilizar as instituições na criação de melhores instrumentos e medidas de segurança (Pickering & Cochrane, 2012).

Providenciar soluções duradouras a indivíduos que foram forçados a abandonar os seus países e vidas é certamente um desafio e apenas uma pequena porção consegue regressar a “casa”. Em 2015, apenas 201.400 refugiados voltaram para os seus países de origem, principalmente para o Afeganistão, Sudão, Somália ou República Central Africana. Embora o número seja ainda muito baixo, representa um aumento relativamente a 2014, em que apenas 126.800 refugiados encontraram condições para regressar (Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, 2015; 2016a).

²³ Vide Tabela 3, Anexo C, p. XXX.

²⁴ Vide Gráfico 20, Anexo B, p. XXIV.

²⁵ Cfr. UNITED Against Racism and Fascism. (2017). *List of 33.305 documented deaths of refugees and migrants due to the restrictive policies of Fortress Europe*. Obtido de: <http://www.unitedagainstracism.org/wp-content/uploads/2017/06/UNITEDListOfDeathsActual.pdf>

1.4. A migração como um desafio ao Estado-nação

O Estado-nação moderno é o resultado do desenvolvimento das sociedades tradicionais para as sociedades industriais, que ocorreu a partir do século XVIII, tendo estabelecido a absorção (ou eliminação) das etnias minoritárias, por forma a criar uma comunidade sustentada na cidadania. Assim, o Estado-nação reúne um grupo cultural assimilado territorialmente, partilhando uma língua, uma cultura, tradições e uma história comuns, consolidada através de “uma entidade política sob a forma de organização estatal. (...) Mas a nação, enquanto repositório histórico de uma identidade, não se resume a uma entidade universalista e constitucional” (Oliveira, 2011, p. 37).

Apesar do Estado-nação afirmar como princípio a sua unidade cultural e política, em muitos países, a uniformidade étnica é meramente aparente – existindo uma edificação da elite dominante. As migrações e a diversidade étnica intimidam semelhantes visões da nação, visto que criam um povo sem origens étnicas comuns. A noção de que o Estado deve basear-se numa nação relativamente homogénea, torna-se assim cada vez mais difícil de suportar. Podemos por isso observar que as migrações estabelecem uma das forças que consomem o poderio do Estado-Nação. Por sua vez, o controlo fronteiriço – que habitualmente é visto como um dos aspetos cruciais da soberania do estado-nação – é uma das áreas em que este fenómeno é especialmente claro (Castles, 2005).

A dificuldade em conseguir executar um controlo eficaz não é difícil de perceber e os impedimentos à mobilidade contrariam as fortes forças que competem para o aprofundamento dos intercâmbios económicos e culturais. Num mundo cada vez mais global, é difícil manter as fronteiras abertas a movimentos de informação, de mercadorias e de capital, e fechadas para as pessoas. Isto é, grande parte dos Estados alberga positivamente turistas e estudantes e beneficia os mercados internacionais de trabalho de profissionais de altas qualificações mas, por outro lado, pretende limitar os fluxos de trabalhadores manuais, de membros de família e de requerentes de asilo, levando assim ao deslocamento ilegal de milhões de pessoas em todo o mundo.

No que diz respeito à Europa, um continente que nunca quis ser um destino migratório, variadas políticas foram elaboradas, levando a cabo diversos acordos bilaterais e multilaterais sobre migração e asilo, influenciadas pelo crescimento de opiniões públicas conservadoras e de populismos políticos. Essas políticas incluem controlos de fronteiras com práticas de retenção, violação dos direitos humanos, desenvolvimento de instrumentos de dissuasão para imigrantes ilegais e políticas seletivas para mão-de-obra pouco qualificada.

Assim, a mesma Europa que deseja controlar as suas fronteiras no respeito pelos direitos fundamentais e em satisfazer necessidades demográficas e económicas dos seus imigrantes, não o consegue fazer, por motivos de ordem política. Consequentemente, vários desafios são colocados à União “such as its place in the global governance of migrations, the relations between migration and the development of Euro-Mediterranean policies and the features of mobility in a globalised and regional migration system and in a context of economic crisis” (Wenden, s.d., p. 1).

Neste sentido, e considerando o tema essencial do nosso estudo, apresentamos a migração como um dos maiores desafios ao Estado-nação devido ao consequente fenómeno da integração, sobre o qual aprofundaremos dois dos seus modelos conceptuais, a partir dos quais se produzem diversas políticas. De acordo com Cabral & Vieira (2007, p. 376):

(...) a sociedade recetora tem que estar preparada para receber os estrangeiros, sem os considerar uma ameaça à sua identidade coletiva e à sua coesão como grupo. Por outro lado, os sujeitos migrantes têm que estar mentalizados para os processos de mudança que inevitavelmente se vão verificar em todo o seu modo de viver e até nas suas identidades, o que depende de muitos fatores, sobretudo das suas expectativas como imigrante e também dos seus projeto pessoais.

Em primeiro lugar, o modelo *assimilacionista*, adotado em França, no qual o Estado instiga os imigrantes a adotar a língua nacional, tradições, valores e comportamentos sociedade recetora (Castles, 2005). No entanto, as práticas e cultura de origem não serão abandonadas mas, de um modo geral, a assimilação levará os imigrantes a serem socialmente indistinguíveis dos outros membros da comunidade (Organização Internacional das Migrações, 2011). Conquanto, a experiência histórica contestou este modelo, visto que, contrariamente ao esperado, as identidades individuais e étnicas permaneceram e até serviam como meio de reivindicação. (Oliveira, 2011).

Por sua vez, o modelo *multiculturalista*, adotado no Reino Unido, legitima, gere e maximiza as vantagens da diversidade cultural, mantendo os imigrantes distintos da população maioritária, através da sua língua, cultura e comportamento social, sem comprometer a identidade nacional, incluindo o acesso aos mesmos direitos dos nacionais, contando, porém, que se adaptem a certos valores fundamentais (Organização Internacional das Migrações, 2011). Ou seja, “o multiculturalismo significa o abandono do mito dos Estados-nação homogêneos e monoculturais” (Castles, 2005, p. 109).

Sem dúvida que o fenómeno das migrações é um dos principais contributos e fontes para o aumento de sociedades multiculturais. De acordo com Oliveira (2011, p. 46):

A ideia de uma sociedade multicultural tornou-se a realidade das cidades atuais: A melhor prova deste imbricamento é o facto de encontrarmos os mesmos símbolos e práticas multiculturais onde quer que nos desloquemos: os mesmos restaurantes chineses em Lisboa e em Praga, os mesmos índios paraguaios no Porto ou em Viena, as mesmas associações de capoeira nos Açores e em Moscovo. A Europa e as suas cidades são inexoravelmente multiculturais, com iniciativas para a promoção da coexistência étnica e para a proteção da diferença. Como consequência, a gestão da diversidade, em maior ou menor escala, entrou definitivamente nas agendas políticas dos decisores públicos.

Com a imigração em massa para a Europa outros desafios tendem a crescer, nomeadamente a evolução de partidos extremistas, a radicalização entre cidadãos europeus, o aumento do terrorismo híbrido e do ciberterrorismo, o fim da zona Schengen e o futuro de uma Europa ainda mais integrada (Postelnicescu, 2016). Na primeira década do século XXI, ainda antes dos ataques terroristas em Nova Iorque, Washington, Madrid e Londres, e como resultado destes e outros eventos, vários governos europeus assumiram o insucesso do multiculturalismo e optaram por medidas mais agressivas de integração (Triadafilopoulos, 2011).

Algumas dessas políticas incluíam cursos obrigatórios, nos quais os migrantes adquiriam a língua e alguns valores da sociedade recetora, sendo postos à prova através de um exame de inteligência, como aconteceu na Alemanha (Guimarães, 2010). Outros países, como a França, proibiram o uso de véus religiosos, como a burca e o *hijab*, de forma a defender os direitos das mulheres e diminuir a presença da religião comunidade europeia (Siza, 2017). No Reino Unido, foram ainda elaboradas medidas para limitar casamentos forçados e impedir outras condutas religiosas minoritárias (Sanches, 2005).

A nível institucional, a União tem implementando vários instrumentos, embora escassos, no que respeita à integração. Em 2004 são adotados os Princípios Básicos Comuns para a Política de Integração dos Imigrantes na UE, que a define como um processo dinâmico e bidirecional de adaptação mútua quer pelos migrantes como pelos residentes dos Estados-Membro, respeitando os valores básicos da União. A integração deverá ser concretizada através do conhecimento sobre a língua, a história e as instituições da sociedade de acolhimento, a procura de um emprego e educação dos descendentes, entre outras práticas (Conselho da União Europeia, 2004).

Em 2008 é estabelecida a Decisão do Conselho 2008/381/CE que cria a Rede Europeia das Migrações, com o objetivo de fornecer informações atualizadas e objetivas

sobre a migração e o asilo, por forma a auxiliar a preparação de políticas neste âmbito²⁶. Existe também um Portal Europeu sobre a Integração, o Fórum Europeu sobre Migração e a Agenda Comum para a Integração²⁷, que reforça a aplicação dos princípios básicos comuns determinados em 2004. Mais recentemente, em 2016, é estabelecido o Plano de ação sobre a integração dos nacionais de países terceiros, que fornece um quadro de apoio no desenvolvimento e fortalecimento das políticas de integração dos EM²⁸.

Não há dúvida que os debates sobre a melhor forma de alcançar a integração de minorias e acerca das políticas de imigração se intensificaram. Com a multiplicidade do atual fluxo migratório a distinção entre "migrantes económicos" ou "requerentes de asilo" é um processo árduo e demorado, com necessidade de muitos recursos, e por isso os atrasos aumentam em muitos países. A reinstalação destes grupos é mais um desafio, até para países com planos de imigração estruturados, principalmente pelo baixo financiamento e apoio técnico que não acompanham as necessidades. Faltam soluções e medidas para uma eficaz gestão de migrantes na Europa, onde o discurso político se concentra essencialmente em questões de segurança (EY, 2016). Por isso, as migrações internacionais podem levar a relações entre estrangeiros e nativos marcadas por conflitos. Acerca desta relação, Moreira (2015, p. 17), refere que:

Além das violências semelhantes e protestos anunciados pela cólera da frustração, a miragem do bem-estar continua a atrair imigrantes ilegais, o Mediterrâneo a transformar-se num cemitério, e as sociedades locais, invocando a democratização, a porem em causa a própria paz. Daqui resulta, em primeiro lugar, que a atitude defensiva das sociedades civis agrava a falta de confiança nos governos, os partidos anti europeus crescem, e a política de assimilação é a primeira a ser atingida em relação às multidões acolhidas em busca do futuro.

O terrorismo de matriz islamista é, a par dos movimentos migratórios, uma das maiores lutas que as sociedades europeias enfrentam, desafiando os seus valores, e sobretudo a radicalização de jovens europeus e o "seu acesso e influência a todos os estádios da vida social: as universidades, o acesso a fontes privilegiadas de informação e a sua integração profissional, muitas vezes em sectores-chave" (Matos, 2010, p. 208). Este fenómeno já obrigou países como a França, o Reino Unido, Dinamarca, Alemanha, Suécia e Holanda a implementarem programas de des-radicalização, por forma a

²⁶ A recolha de informações é essencialmente feita através dos Pontos de Contacto Nacionais para a Integração, de acordo com Art. 5º da Decisão.

²⁷ Cfr. COM(2005) 389 final, da Comissão das Comunidades Europeias, de 1 de Setembro de 2005.

²⁸ Cfr. Comunicação (2016) 377 final, da Comissão Europeia, de 7 de Junho de 2016.

transformar a narrativa que impulsiona estes indivíduos à ideologia mortal da *Jihad* e que oferecem a sua vida a uma causa estrangeira²⁹.

Atualmente, as dissemelhanças mais relevantes entre os povos não são políticas, económicas ou ideológicas, mas sim culturais. Neste contexto, os Estados-nação continuam a ter um papel fundamental no panorama mundial, cujo comportamento é ajustado pela procura de autoridade e riqueza e particularmente, por afeições, ligações e desigualdades culturais. Ou seja, e de acordo com Huntington (1996, p. 28) “a rivalidade das superpotências é substituída pelo choque de civilizações”.

1.5. O “choque de civilizações” e a nova identidade europeia

Com a queda do muro de Berlim e o fim da Guerra Fria observam-se alterações nas identidades dos povos e os fatores culturais começam a reconfigurar a política global. Símbolos como bandeiras, cruzes, crescentes e véus ganham cada vez mais importância, conduzindo a novas guerras (com antigos inimigos), nomeadamente entre as maiores civilizações mundiais, para as quais a revitalização da religião é um fator chave. Huntington (1996, p. 21) afirma que:

O equilíbrio de poderes entre as civilizações está a mudar: a influência relativa do Ocidente está a decair; as civilizações asiáticas estão a expandir o seu poder económico, militar e político; o islão está a expandir demograficamente, com consequências desestabilizadoras para os países muçulmanos e seus vizinhos; as civilizações não ocidentais estão, geralmente, a reafirmar o valor das próprias culturas. (...) As pretensões universalistas do ocidente conduzem-no crescentemente ao conflito com outras civilizações, mais seriamente com o islão.

A história da Europa é a de um continente com uma enorme diversidade geográfica, étnica, nacional, cultural, económica e política, caracterizada por uma busca e remodelação constante das suas estruturas internas e das relação dos seus países (Havel, 8 de Março de 1994). Por sua vez, a União Europeia é uma organização supranacional cujo objetivo é a integração política, social, económica dos seus Estados-membros, cujo futuro levanta algumas incertezas, no que respeita à consolidação da identidade europeia (Gaspar & Haro, 2011).

Esta está ligada a um legado civilizacional de raiz humanista-cristã, que durante mais de 2000 anos evoluiu para o que hoje identificamos como aos alicerces da democracia

²⁹ Sobre esta temática ver: Soares, M. (2017). *A radicalização de imigrantes de segunda e terceira geração conectados com o islão, na Europa*. Lisboa: ISPCSI.

atual, do Estado de Direito e da sociedade civil (Havel, 8 de Março de 1994). O Tratado de Maastricht, através do Art. 8º, cria, em 1992, a noção de *cidadania europeia*, “com o objetivo de aumentar o sentimento de pertença do cidadão à união, conferindo-lhe determinados direitos civis e políticos” (Soares, 2005, p. 203). De acordo com o artigo 2º do Tratado da União Europeia (Assembleia da República, 2008, p. 18):

A União funda-se nos valores do respeito pela dignidade humana, da liberdade, da democracia, da igualdade, do Estado de direito e do respeito pelos direitos do Homem, incluindo os direitos das pessoas pertencentes a minorias. Estes valores são comuns aos Estados-Membros, numa sociedade caracterizada pelo pluralismo, a não discriminação, a tolerância, a justiça, a solidariedade e a igualdade entre homens e mulheres.

No artigo seguinte, é declarado que, além de promover a coesão económica, social e territorial, e a solidariedade entre os Estados-membros, a União Europeia afirma respeitar a riqueza da sua diversidade cultural e linguística e vela pela salvaguarda e pelo desenvolvimento do património cultural europeu³⁰. Consideramos que a identidade europeia não pretende apagar as identidades nacionais, mas sim edificar-se através de harmonia e equilíbrio.

O Art. 10º do Tratado sobre o Funcionamento da UE vai mais longe, ao salientar que, “na definição e execução das suas políticas e ações, a União tem por objetivo combater a discriminação em razão do sexo, raça ou origem étnica, religião ou crença, deficiência, idade ou orientação sexual” (Assembleia da República, 2008, p. 68).

Contudo, este discurso não pode esquecer um passado sombrio carregado de fenómenos sociais díspares como os totalitarismos, os campos de extermínio, as limpezas raciais, as guerras, a intolerância, a perseguição religiosa, a colonização, o imperialismo e a escravatura.

A nova identidade europeia tem-se criado em relutância aos “não europeus”, realçando aspetos culturais, principalmente quando relacionada com a integração de migrantes. Ou seja, mais importante que a perspetiva económica-laboral, é o impacto cultural dos migrantes nas comunidades recetoras, surgindo noções como os *negros*, *ciganos*, *árabes*, *turcos*, *asiáticos* ou *muçulmanos* (Rea, 2006).

Neste sentido, é notório que as comunidades europeias têm uma enorme dificuldade em integrar os migrantes muçulmanos, sendo igualmente dúbia a vontade destes de serem assimilados, uma vez que as relações entre o Islão e o Ocidente têm sido

³⁰ É no sentido de divulgar os aspetos mais significativos do projeto europeu, que a União Europeia desenvolve várias atividades e símbolos como a moeda única, a bandeira, o hino europeu, o jornal *The European*, programas universitários (Erasmus, Sócrates e Madame Curie), festivais de cinema e teatro, matrículas de carros e a comemoração do Dia da Europa (12 de Maio).

frequentemente agitadas. Huntington (1996, p. 247) enumera os fatores devido aos quais os conflitos violentos entre as referidas civilizações têm aumentado, particularmente a partir de finais do século XX:

Primeiro, o crescimento da população muçulmana tem gerado um número enorme de desempregados e de jovens descontentes que se tornam fiéis à causa islâmica, exercem pressões sobre as sociedades vizinhas e emigram para o Ocidente; segundo, o Ressurgimento islâmico tem dado aos muçulmanos uma confiança renovada no carácter diferente e nos valores da sua civilização em comparação com os do ocidente; terceiro, os esforços simultâneos do Ocidente para universalizar os seus valores e instituições, para manter a sua superioridade militar e económica para intervir em conflitos no mundo muçulmano geram ressentimentos entre os muçulmanos; quarto, o colapso do comunismo fez desaparecer o inimigo comum do ocidente e do islão e originou que cada um visse o outro como a sua principal ameaça; quinto, o contacto crescente entre muçulmanos e ocidentais estimula em cada parte um novo sentido da sua própria identidade e mostra melhor as suas diferenças, exacerbando também as diferenças sobre os direitos dos membros de uma civilização dominada pelos membros da outra.

Questões como armamento, direitos humanos, democracia, petróleo, migração e terrorismo, são as mais salientadas, porém não devemos esquecer o que as provoca: a religião, cuja intensificação nos finais do século XX, provocou o aumento da percepção religiosa e a proliferação dos movimentos fundamentalistas, poderosos e com grandes efeitos políticos, que preenchem vazios provocados pelo colapso da ordem e da sociedade civil (Huntington, 1996). São muitos os autores que afirmam uma relação entre a religião muçulmana e a violência generalizada:

O Islão tem sido, desde o início, uma religião de espada que glorifica as virtudes militares. O Islão tem origem “entre as tribos nómadas beduínas hostis”, estando esta “origem violenta gravada na fundação do Islão. O próprio Maomé é recordado como um valente guerreiro e um comandante militar competente”. (Ninguém diria o mesmo de Cristo ou Buda). A doutrina do Islão, argumentam alguns, obriga à guerra contra os infiéis. O Corão e outros textos muçulmanos fundamentais contêm poucas proibições de violência e da doutrina e da prática muçulmanas está ausente qualquer conceito de não-violência (Huntington, 1996, p. 310).

Na crescente repulsa dos valores e organizações ocidentais, uma grande parte dos muçulmanos vê o Islão como fonte de identidade, firmeza, autenticidade, progresso, domínio e expectativa, sintetizadas na máxima *o islão é a solução*. Esta é uma fé

absolutista que mistura religião e política e separa os que pertencem ao *Dar al-Islam* (“Território do Islão”) dos do *Dar al-harb* (Território de guerra)”³¹.

Os muçulmanos temem e ofendem-se com a influência do ocidente na sua sociedade e crenças, considerando “a cultura ocidental materialista, corrupta, decadente e obscena” (Huntington, 1996, p. 250). Além disso, os muçulmanos têm opiniões de género e valores sexuais que são opostas aos valores e condutas liberais no mundo democrático. Eles são claramente menos condescendentes com a igualdade de género, homossexualidade, aborto e divórcio do que os cristãos ocidentais (Norris & Inglehart, 2002). Daqui conclui-se que os confucionistas, os budistas, os hindus e os cristãos adaptam-se mais facilmente uns aos outros do que com muçulmanos.

Por sua vez, o ocidente ainda é a civilização com maior influência no mundo: controla o sistema bancário mundial, as divisas fortes, os mercados, as rotas marítimas, executa uma influência moral sobre muitas sociedades, pode efetuar grandes intervenções militares, é pioneiro na investigação científica, na tecnologia e no desenvolvimento. Não obstante, o seu poder político, económico e militar estão em declínio relativamente ao de outras civilizações, conduzindo à revitalização cultural das comunidades não ocidentais e à resultante recusa dos valores ocidentais. Com isto, o Ocidente vê o Islão como uma ameaça e uma fonte de difusão nuclear, de terrorismo e de migrantes não desejáveis (Huntington, 1996).

É muito provável que, no futuro, a religião islâmica iguale ou ultrapasse quantitativamente o número de cristãos. Isto porque, enquanto o cristianismo se eleva através da conversão, o Islão fá-lo também pela reprodução. A percentagem de cristãos no mundo era de 31.4%, em 2010, mas luta com os 23.2% de muçulmanos que, como consequência das altas taxas de crescimento demográfico, continuará a aumentar aceleradamente (Pew Research Center, 2012)³².

Segundo estatísticas da Organização das Nações Unidas (2015b) o índice de fecundidade em países do Médio Oriente é de 2.9 filhos, contrariando o índice europeu de 1.6 filhos³³. A par destes números, a idade média dos indivíduos que seguem a religião muçulmana é 7 ano mais baixa da dos que seguem a religião cristã³⁴. Além disso, num mundo que em 2050 terá 9,7 biliões de pessoas, cerca de 80% serão de origem asiática e africana. Consequentemente, e como já referimos, esta expansão demográfica no mundo islâmico, fornece soldados para o fundamentalismo, terrorismo e emigração.

³¹ Para mais informação sobre o tema ver: Salzman (2011) e Jawad (1995).

³² Vide Figura 2, Anexo A, p. III.

³³ Recorde-se o apelo do Presidente Turco Erdogan, para que os turcos que vivem na Europa tenham cinco filhos, considerando ser a melhor atitude face às injustiças que encaram.

³⁴ Vide Gráfico 21, Anexo B, p. XXV.

De facto, a Europa encontra-se atualmente dividida entre a necessidade de permanecer fiel aos seus valores e liberdades fundamentais, a manutenção de um espaço de liberdade e de justiça, a necessidade de proteger os seus cidadãos contra o terrorismo e o aumento de líderes e partidos nacionalistas que requerem mais poder aos Estados-nação. Isto porque, num clima de medo, as sociedades procuram maior segurança, retomam a sentimentos nacionalistas e apoiam partidos e líderes que a prometam³⁵ (Postelnicescu, 2016).

A integração de migrantes islâmicos na sociedade parece, assim, uma missão quase impossível. Para essa perspetiva têm contribuído vários incidentes como os ataques na cidade de Colónia, na Alemanha, na noite de passagem de ano de 2015, que envolveram roubos e agressões sexuais, bem como os tiroteios e ataques suicidas nas principais cidades europeias, como Paris, Londres ou Bruxelas.

Viktor Orban, o Primeiro-Ministro Húngaro, afirmou que aceitar refugiados muçulmanos importaria riscos como terrorismo, criminalidade, antissemitismo e homofobia, construindo muros nas suas fronteiras (Diekmann, 2016).

Na mesma linha de pensamento, o Presidente da República Checa, Miloš Zeman, declarou que a integração de muçulmanos nas sociedades europeias é inexequível, uma vez que os seus valores fundamentais diferem muito dos da população europeia, associando os ataques em Colónia à “cultura muçulmana” e considerando que os requerentes de asilo do Médio Oriente originaram a criação de guetos e bairros de indivíduos radicalizados (Gutteridge, 2016).

Também o Primeiro-Ministro Eslovaco, Robert Fico, anunciou a recusa do seu governo em permitir a formação de uma comunidade muçulmana no seu país, rejeitando o multiculturalismo, devido à perspetiva socialmente conservadora e católica da sociedade eslovaca (Fenton, 2016).

³⁵ Veja-se o caso da Frente Nacional em França que, nas presidenciais de 2017, conseguiu apoio suficiente para disputar a 2ª volta das eleições. Bem como Donald Trump, que com os seus discursos e medidas de intolerância, xenofobia e anti-imigração foi eleito presidente dos Estados Unidos da América.

*Schengen did not imply that borders were to completely disappear or
lose importance.*

Zaiotti, R. (2011). *Cultures of Border Control: Schengen & the Evolution of European
Frontiers*, p. 2

CAPÍTULO II

Europa sem fronteiras: a segurança de Schengen

2.1. Enquadramento histórico

O desejo de uma união europeia é bastante antigo e podemos presenciá-lo desde os ideais do Império Romano, à República Cristã da Idade Média, aos Projetistas da Paz e à Santa Aliança do século XIX. No entanto, é só com o fim da Segunda Guerra Mundial que surge a urgente necessidade e a grande oportunidade de se criar uma integração.

Para isso, muito contribuiu Winston Churchill, nomeadamente através do seu discurso na Universidade de Zurique, em 1946, “onde apela aos estados europeus para a necessidade de se unirem e desenvolverem a criação do que se poderia, eventualmente, chamar os *Estados Unidos da Europa*”³⁶ (Soares, 2005, p. 110).

Nesse mesmo ano, realizam-se o Congresso de Hartenstein (onde nasce a União Europeia de Federalistas) e os Encontros Internacionais de Genebra, nos quais se discute a edificação europeia. Em 1948 é convocado, pelo Comité Internacional de Coordenação dos Movimentos para a Unidade Europeia, o Congresso de Haia, cujo propósito era o de juntar aqueles que defendiam a importância da homogeneidade europeia, nos quais se incluem figuras tão ilustres como Winston Churchill, Altiero Spinelli, Robert Schuman, François Mitterrand, De Gasperi, Paul Henri Spaak, Jean Monnet, Konrad Adenauer, entre outros.

Ainda em 1948, com medo de um rearmamento da Alemanha e de uma possível expansão da União Soviética, é assinado o Tratado de Bruxelas, pelo Reino Unido, a França, a Bélgica, a Holanda e o Luxemburgo, com o intuito de criar um plano de defesa militar da Europa ocidental. Contudo, com o bloqueio de Berlim oeste pela União Soviética, foi necessário alargar este plano a outros Estados, sobretudo aos EUA por forma a criar-se um sistema de segurança mais eficiente. Assim, é assinado o Pacto do Atlântico Norte (que cria a Organização do Tratado do Atlântico Norte [OTAN]) (Soares, 2005).

Ao mesmo tempo, Alcide de Gasperi, Henri Spaak, Jean Monet, Konrad Adenauer e Robert Schuman, apontados como os pais fundadores da UE,

³⁶ No entanto, esta expressão foi em primeiro lugar usada por Victor Hugo, em 1849, no seu discurso, no Congresso da Paz organizado por Mazzini.

(...) apontaram caminhos, a partir de um lastro histórico em que o que sobressaía era um continente ciclicamente abalado por *guerras civis entre europeus*, um contencioso bélico permanente no eixo franco-alemão, a urgência de trazer uma Alemanha trucidada pelo fascismo para o convívio das nações e a necessidade de resistir à ameaça soviética e de unir os Estados para lhes conferir algum peso à escala mundial (Rodrigues, 2016, p. 19).

Consequentemente, na Convenção de Londres de 5 de Maio de 1949, os Estatutos Constitutivos do Conselho da Europa são assinados pela Bélgica, França, Grã-Bretanha, Holanda, Luxemburgo, Irlanda, Itália, Dinamarca, Noruega e Suécia. Este foi o primeiro passo para uma cooperação europeia, cuja finalidade foi, de acordo com o seu Art. 1º, a de “realizar uma união mais estreita entre os seus membros a fim de salvaguardar e promover os ideais e os princípios que são seu património comum e de favorecer o respetivo progresso económico e social” (Conselho da Europa, 1949, p. 1). O Conselho foi ainda responsável pela aprovação da Convenção Europeia dos Direitos do Homem e respetivo Tribunal.

Esta cooperação foi mais longe, a 9 de maio de 1950, quando Robert Schuman, ministro francês dos Negócios Estrangeiros, apresenta o seu plano para uma união mais sólida, que visa a reintegração da República Federal da Alemanha numa comunidade europeia, através da famosa Declaração Schuman³⁷.

Assim, em 1951, é instaurada a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), com a assinatura do Tratado de Paris, entre a República Federal da Alemanha, a Bélgica, a França, a Itália, o Luxemburgo e a Holanda, com o objetivo de tornar impossível qualquer conflito entre a Alemanha e a França e de “unir económica e politicamente os países europeus, tendo em vista assegurar uma paz duradoura” (União Europeia, 2017).

Seis anos depois, em 1957, e dado o sucesso do primeiro, são assinados os Tratados de Roma, que criam a Comunidade Económica Europeia (CEE) e a Comunidade Europeia da Energia Atómica (CEEA ou EURATOM). Os objetivos da CEE eram, de acordo com o Artigo 2º do Tratado, a criação de um mercado comum e de um espaço sem fronteiras, com livre circulação de pessoas e mercadorias e a realização de políticas comuns (agrícola, comercial e de transportes). Por sua vez, a CEEA tinha por fim o desenvolvimento pacífico da energia atómica.

Em 1965, num período particularmente próspero para a economia, consequência da eliminação de cobranças aduaneiras nas trocas comerciais entre os países membros, é assinado o Tratado de Bruxelas cujo objetivo era simplificar o exercício das instituições

³⁷ Cfr. *Texto integral da Declaração Schuman*, de 9 de Maio de 1950, disponível em https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration_pt

europeias. Foi assim estabelecida uma Comissão única e um Conselho único para as três Comunidades Europeias (CECA, CEE e CEEA), posteriormente revogado pelo Tratado de Amsterdão de 1997 (União Europeia, 2017).

Oito anos depois, em 1973, assistimos ao primeiro alargamento da Comunidade Europeia, com a adesão da Dinamarca, Irlanda e Reino Unido. Em 1979, os cidadãos europeus passam a eleger diretamente os seus deputados para o Parlamento Europeu, dois anos depois a Grécia junta-se à União e, em 1986, também Espanha e Portugal.

Neste último ano, é assinado o Ato Único Europeu, por forma a desenvolver o processo de construção europeia e a concluir o mercado interno, que tornou necessária a introdução de uma política comunitária de coesão económica e social como forma de compensar as consequências da sua realização. Além disso, altera as normas de exercício das organizações europeias e amplia as capacidades comunitárias, relativamente à investigação e desenvolvimento, ambiente e política externa comum (Rodrigues, 2016).

Posteriormente, a queda do Muro de Berlim, a 9 de Novembro de 1989, é um marco relevante na história europeia, que unifica as duas *Alemanhas* (Oriental e a Ocidental) formando um único país, intensificando as relações entre os cidadãos europeus.

O Tratado de Maastricht é assinado em 1992, reunindo as três comunidades numa só, originando a União Europeia (por isso também ser conhecido como o Tratado da União Europeia), assente em três pilares: as Comunidades Europeias, a Política Externa e de Segurança Comum (PESC) e a cooperação policial e judiciária em matéria penal através da área da Justiça e Assuntos Internos (JAI) consagrando, “formalmente, a dimensão política da integração europeia” (Soares, 2005, p. 205). Instaurou também a União Económica e Monetária (UEM), que residia na liberdade de circulação das mercadorias, serviços, pessoas e capitais, a criação de uma moeda única e a introdução da noção de *cidadania europeia*. Em 1995, a Áustria, a Finlândia e a Suécia tornam-se membros da União Europeia.

Por sua vez, em 1997, é assinado o Tratado de Amsterdão que aumenta as competências da UE e reforça a cooperação entre Estados Membros. Com ele, a área da JAI foi redefinida “enquanto espaço de liberdade, segurança e justiça, em que seja assegurada a livre circulação de pessoas, em conjugação com medidas adequadas em matéria de controlos na fronteira externa, asilo e imigração, bem como de prevenção e combate à criminalidade” (União Europeia, 1997, p. 8). São também introduzidas

alterações importantes no domínio da política externa e de segurança comum, nomeadamente a flexibilização da tomada de decisão, a criação da figura do alto representante para a PESC, a criação de uma unidade de planeamento de política e de alerta precoce, bem como a possibilidade da união

participar, ou liderar, uma série de missões de gestão de crises, as chamadas Missões de Petersberg (Soares, 2005, p. 216).

Em 1999 o Euro é introduzido em 11 países (apenas para as transações comerciais e financeiras) e dois anos mais tarde torna-se a moeda oficial de vários EM³⁸. Ainda no mesmo ano é assinado o Tratado de Nice, com o qual se originou uma reestruturação das instituições, com vista ao grande alargamento que se realizaria em 2004, com adesão de dez novos países da Europa Oriental³⁹.

Os Tratados de Lisboa de 2007 são constituídos pelo Tratado da União Europeia (TUE) e pelo Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE). Eliminam a antiga estrutura da UE, reformam os seus organismos e atribuem-lhe personalidade jurídica, com o objetivo de a tornar mais democrática, eficaz e clara, com as condições necessárias para acompanhar os desafios mundiais das alterações climáticas, a segurança e o desenvolvimento sustentável (Ferreira, 2016b; União Europeia, 2017).

O TUE salienta, no seu Artigo 3º, que a UE “proporciona aos seus cidadãos um espaço de liberdade, segurança e justiça sem fronteiras internas, em que seja assegurada a livre circulação de pessoas, em conjugação com medidas adequadas em matéria de controlos na fronteira externa, de asilo e imigração, bem como de prevenção da criminalidade e combate a este fenómeno” (Assembleia da República, 2008, p. 18).

O TFUE (que estrutura as ações da União e determina as suas competências) reparte as matérias relacionadas com o espaço de liberdade, segurança e justiça em quatro vertentes: as políticas referentes ao controlo nas fronteiras, ao asilo e à imigração; a cooperação judiciária em matéria civil, a cooperação judiciária em matéria penal e a cooperação policial. Por isso, como iremos aprofundar no próximo capítulo, atribuiu novas competências às instituições europeias que passam a poder adotar medidas que visem a execução de uma gestão comum das fronteiras externas e a criação de um sistema comum de asilo, que terá por base um regulamento europeu uniforme e sistemas comuns de atribuição e recusa de asilo, estabelecendo as regras, as conjunturas e os direitos em matéria de imigração legal.

Ao mesmo tempo, a Bulgária e a Roménia são os novos Estados Membros da União. Em 2008, a crise económica mundial abala todo o continente e é fundada a “União Bancária” para uma maior estabilidade do setor bancário. Em 2012, a União Europeia recebe o Prémio Nobel da Paz, por ter contribuído durante mais de seis décadas para a paz e a reconciliação, a democracia e os direitos humanos na Europa. Em 2013, a Croácia torna-se o 28.º Estado-Membro da UE. Com as eleições europeias de 2014, o

³⁸ Vide Figura 4, Anexo A, p. IV.

³⁹ Vide Figura 3, Anexo A, p. IV.

número de eurocéticos no Parlamento Europeu aumenta. Na sequência da anexação da Crimeia pela Rússia, é estabelecida uma nova política de segurança.

Posteriormente, o extremismo religioso intensifica-se no Médio Oriente e em vários países e regiões em todo o mundo, conduzindo a conflitos e guerras que resultam num grande número de pessoas que fogem dos seus países e procuram refúgio na Europa. Para além de ter de fazer face aos problemas decorrentes desta onda de refugiados, a UE torna-se o alvo de vários atentados terroristas. Pouco tempo depois, os ministros da UE chegam a acordo sobre a adoção de medidas de segurança reforçadas nas fronteiras do espaço Schengen.

2.2. O conceito de Segurança: do Estado à Segurança Humana

Neste ponto iremos ao encontro de várias conceções e estudos elaborados acerca do conceito de *segurança*. As pesquisas e abordagens acerca deste termo começam sempre numa reflexão acerca da contestação em torno do conceito e na forma como o fim da Guerra Fria criou uma oportunidade para a reconstituição e redefinição do mesmo. Não obstante, apesar do debate ser interessante, ele pode ser “disappointingly predictable, given the inability of much literature in the field to move beyond tired dichotomies” (McDonald, 2002, p. 277).

Tal como todos os outros, o conceito de *segurança* tem vindo a evoluir ao longo dos anos, encontrando-se presente no pensamento político europeu desde as crises do século XVII. Até à Revolução Francesa, a segurança era compreendida de forma pluralista, como objetivo principal de indivíduos e grupos que, segundo Thomas Hobbes, transferiam a garantia da sua segurança para o Estado soberano. Ao mesmo tempo, com as Guerras Napoleónicas, a segurança ganhou uma dimensão militar, sendo que, a segurança era alcançada através das ações e políticas militares e diplomáticas (Rothschild, 1995; Brandão, 2004).

Após a Revolução Francesa, a segurança dos indivíduos é assegurada pelo Estado. Baldwin (1997) afirma que, nesse contexto, a segurança era usada para justificar a guerra e a suspensão das liberdades civis e era considerada o objetivo mais importante de um Estado. O conceito tinha, até então, uma extensão essencialmente militar e estadual, uma vez que, como afirma Brandão (2004, p. 22):

a guerra era vista como principal ameaça uma vez que punha em risco a integridade física dos indivíduos. Daí a ênfase sobre a dimensão militar da segurança. Com o

advento do Estado moderno, a segurança passou a ser identificada com a segurança do Estado.

O fim da Guerra Fria origina a necessidade de uma redefinição da segurança como conceito, disciplina e política e a pesquisa sobre as suas extensões não-militar e global, bem como acerca da natureza das ameaças, dos objetos e provedores da segurança (Brandão, 2011). Nos anos noventa, são propostos os conceitos de *Segurança Societal* e de *Segurança Humana*. Nesta medida, Rothschild (1995, p. 55) considera que a segurança é salienta de forma mais alargada:

The extension takes four main forms. In the first, the concept of security is extended from the security of nations to the security of groups and individuals. In the second, it is extended from the security of nations to the security of the international system, or of a supranational physical environment. In the third operation, the concept of security is extended, therefore, from military to political, economic, social, environmental, or "human" security (different entities cannot be expected to be secure or insecure in the same way). In a fourth operation, the political responsibility for ensuring security is itself extended: it is diffused in all directions from national states to regional or local government, to nongovernmental organizations, to public opinion and the press, and to the abstract forces of nature or of the market.

Após os acontecimentos do 11 de Setembro de 2001, nos EUA, e dado o carácter transnacional da ameaça, começam a ser feitas distinções entre *segurança interna* e *segurança externa*, provocando o aumento de “políticas que reforçam as fronteiras (físicas, biométricas e digitais) e o Estado como provedor de segurança, ataques territoriais, segurança militar” (Brandão, 2011, p. 10).

Bigo (2006, p. 385), considerado o principal crítico desta conceção, afirma que “the de-differentiation between internal and external security does not result from the transformation of political violence, but mainly from institutional games and practices of securitisation that define the importance of security as superior to sovereignty and freedom”. O autor refere também que um dos erros desta conceção passa por criminalizar imigrantes ilegais e considerá-los, a par dos requerentes de asilo, um problema de segurança. Além disso, a responsabilidade pela segurança atinge um nível transnacional e, a par da evolução tecnológica, assistimos a um maior destaque dos profissionais de segurança e da troca de informações.

Na necessidade de um aprofundamento do conceito de segurança, Baldwin (1997) desdobra a pergunta “O que é a segurança?” em várias dimensões, através das quais devemos procurar especificar os atores cujos valores devem ser protegidos, os valores

a garantir, os graus da segurança, os tipos de ameaças, os meios para as enfrentar, a que custo e em que período de tempo.

Nos dias de hoje, com os processos de globalização e os avanços tecnológicos somos confrontados com realidades e com propostas teóricas que desafiam esta distinção entre *segurança interna* e *segurança externa*, a associação entre segurança, militarização e Estado, proporcionando o alargando dos atores da segurança e os seus setores para incluir objetos como a degradação ambiental, a violação dos direitos humanos, o crime organizado transnacional, a saúde, o subdesenvolvimento, o tráfico ilegal de estupefacientes e os movimentos migratórios (Anderson & Apap, 2002).

O conceito de *Segurança Societal*, avançado por Barry Buzan, introduz um novo objeto de segurança: a sociedade. Esta corresponde à defesa da identidade societal e à capacidade da comunidade manter os seus valores culturais, a línguas, os costumes e identidade religiosa e nacional, em virtude de mudanças ou ameaças. Assim, questões de identidade, nação e nacionalismo são acrescentadas à ideia de segurança e desconstrói-se a premissa de que segurança do Estado é sinónimo de segurança da sociedade (Brandão, 2011).

Por sua vez, o conceito de *Segurança Humana* é definido pelo Relatório sobre o Desenvolvimento Humano de 1994, do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. De acordo com o mesmo (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 1994, p. 22):

The concept of security has for too long been interpreted narrowly: as security of territory from external aggression, or as protection of national Interests in foreign policy or as global security from the threat of a nuclear holocaust. It has been related more to nation-states than to people. (...) Human security is not a concern with weapons - it is a concern with human life and dignity. (...) A consideration of the basic concept of human security must focus on four of its essential characteristics: human security is a universal concern; (...) the components of human security are interdependent; (...) human security is easier to ensure through early prevention than later intervention; human security is people-centred.

Desta forma, a *Segurança Humana* surge muitas vezes relacionada com questões humanitárias, como os direitos humanos, refugiados, desigualdade económica ou alterações climáticas, o que permite serem priorizadas e maximizadas pelos decisores políticos (McDonald, 2002). Além disso, o Relatório acrescenta ainda que a *Segurança Humana* compreende a segurança de ameaças crónicas como fome, doença e repressão e a proteção de falhas súbitas nas rotinas de vida, como no trabalho ou em casa (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 1994).

McDonald (2002) argumenta que a abordagem da Segurança Humana como uma agenda política, e não como um conjunto mais flexível de valores e normas, não corresponde à forma como a segurança “funciona” no sistema internacional. Segundo o autor (p. 277):

Human Security has been viewed as a potential response to the growing insecurity of security: a situation wherein the continued prioritisation of military concerns at the state level in traditional discourses and practices of security has served to further individual insecurity and failed to respond adequately to the most pressing threats to individuals throughout the world.

Uma das críticas à conceção da Segurança Humana é o facto de que questões de identidade e diferença étnica podem ser ignoradas, visto que a abordagem se baseia em princípios ocidentais amplamente universalizados.

Como podemos observar, a análise do conceito de *segurança* tende a retratá-la de várias maneiras, algo que pode ser relevante no que respeita à relação entre a teoria - definição de *segurança* - e a prática – políticas de segurança. Isto porque, e de acordo com McDonald (2002, p. 284) “policy agendas compete with each other to capture policy-makers’ attention, usually at the state level. Policy makers do not necessarily choose security definitions, but are often chosen and framed by discourses of security”. Da mesma forma, Rothschild (1995) defende que uma definição de segurança tem como propósito fornecer orientações para as políticas dos governos, contestar as políticas existentes e influenciar a distribuição de dinheiro e poder.

Por fim, consideramos que a segurança, embora seja um objetivo individual, só pode ser alcançada através de processos coletivos e meios pacíficos. Para os cidadãos, a segurança é fundamentalmente um sentimento e, por isso, a legitimidade do Estado-nação passa pela sua capacidade de fazer com que os cidadãos se sintam seguros.

2.3. A integração do Acervo Schengen na Comunidade Europeia

A identidade e a segurança de cada país estiveram sempre ligadas ao poder soberano do controlo de fronteiras. No entanto, a partir dos anos 70, e depois de um percurso já evoluído no âmbito da integração europeia, os controlos nas fronteiras causavam demoras indesejadas na circulação área, terrestre e marítima. A par desta desvantagem, nos anos seguintes, era notório que estes controlos não iam ao encontro dos fins da comunidade, e eram considerados barreiras às ligações comerciais dos EM (Coelho, 2016).

Assim, em 1984, o Ministro dos Negócios Estrangeiros francês, Roland Dumas, e o secretário do Chanceler alemão, Waldemar Schreckenberger, formalizaram um acordo bilateral acerca da abolição de controlos na sua fronteira comum, com a assinatura do Acordo Saarbrücken, que previa a abolição do controlo de pessoas, a flexibilização do controlo de veículos, a harmonização da política de vistos e da legislação sobre estrangeiros, drogas, armas e passaportes e o fortalecimento da cooperação policial e aduaneira.

Posteriormente, também a Bélgica, a Holanda e o Luxemburgo quiseram fazer parte deste acordo, nascendo, assim, a 14 de Junho de 1985, o Acordo Schengen (Metea, 2012; Zaiotti, 2011). O objetivo seria eliminar filas nos aeroportos, nas fronteiras marítimas e terrestres e ir de encontro à integração europeia realizada até então. De acordo com Miguel (2016, p. 333) “trata-se de uma antecipação ao Ato Único Europeu, de 1986, onde se consagra a livre circulação de mercadorias, capitais, serviços e de pessoas, concretizada num quadro intergovernamental”.

O Acordo foi concluído, a 19 de Junho de 1990, pela Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen (CAAS), que fomentou os detalhes das bases legais para a implementação do Acordo e esclareceu a forma como a abolição dos controlos nas fronteiras internas seria feita na prática, bem como diversas medidas adicionais essenciais (Huybreghts, 2015).

Cinco anos depois, em 1995, entra finalmente em vigor a Convenção, em todos os países que assinaram o Acordo, bem como em Portugal e Espanha (que aderiram em 1991). Assim, o Acordo Schengen, a CAAS, as demais decisões e declarações adotadas pelo Comité Executivo e os vários protocolos de acesso constituem o denominado Acervo Schengen (ou *Schengen Acquis*), incorporado no quadro jurídico e institucional europeu com a assinatura do Tratado de Amesterdão, em 1997.

Neste contexto, foi criada uma única fronteira externa, onde os controlos seguiam regras bastante rígidas, uma vez que, de forma a antecipar o impacto da abolição de fronteiras internas, foram criadas algumas medidas compensatórias e instrumentos de segurança, referentes a migração, asilo⁴⁰, vistos, a criação de um sistema de troca de informações e a intensificação da cooperação policial e aduaneira nas fronteiras internas e o reforço da cooperação judiciária em matéria penal.

O Acordo é por isso claro nos passos que os países membros deveriam tomar “contra a imigração ilegal e as atividades suscetíveis de prejudicar a segurança” (Comunidades Europeias, 2001, p. 22). Assim, o Artigo 6º da CAAS afirma que, na passagem das fronteiras externas, “qualquer pessoa deve ser submetida pelo menos a um controlo que permita determinar a sua identidade” através, não só de apresentação dos documentos

⁴⁰ Atualmente, as questões referentes ao asilo já não são consideradas no Acervo de Schengen.

de viagem, mas também através do controlo de veículos e objetos (Comunidades Europeias, 2001, p. 35).

Para fazerem parte do Espaço Schengen, os Estados tiveram provar que estavam aptos: a assumir o controlo das fronteiras externas em nome dos outros Estados-Membros, a emitir vistos, a colaborar com os outros países membros em questões de segurança e de cooperação policial (Comissão Europeia, s.d.; Popa, 2016).

No entanto, embora Schengen tenha mostrado muitos resultados positivos, os países tenham seguido as regras enunciadas e efetuado um controlo de fronteiras sem falhas significativas, o alargamento do Espaço Schengen nem sempre foi perfeito e demonstrou alguma falta de confiança dos membros em relação a alguns países candidatos.

Segundo Zaiotti (2011), a França cedo expressou as suas preocupações, acusando os países membros de falta de vontade política e falhas na gestão de fronteiras. Assim, em 1993, inseguros e insatisfeitos pela falta de progresso, anunciou que não estava preparada para abolir os controlos das fronteiras. Apesar do ceticismo apresentado, nos meses seguintes foram alcançados passos concretos para o cumprimento dos critérios do Acordo: foi elaborado um manual com instruções sobre o controlo de fronteiras, a emissão harmonizada de vistos, o processamento de requerentes de asilo e um novo regime de circulação nos aeroportos.

O caso italiano é um pouco mais complexo, na medida em que, como membro fundador da Comunidade Europeia, não revelava vontade e capacidade para participar na iniciativa Schengen. O principal obstáculo era que a Itália queria manter as suas relações com o norte da África e com a Turquia. Com isto, existia o receio de que a abertura das fronteiras com a Itália produziria um aumento do número de migrantes ilegais. Em junho de 1987, a candidatura do país é aceite, mas sob certas condições: a aceitação total do Acervo, a emissão de vistos para a Turquia e para os países do Norte da África e a assinatura de um acordo de admissão com outros membros. Apesar de alguns atrasos e dúvidas, em 1990, a Itália passa oficialmente a fazer parte do Espaço Schengen. Em 1995, com a entrada em vigor da Convenção já todos os países estavam satisfeitos com o funcionamento do sistema (Zaiotti, 2011).

Atualmente o Espaço Schengen compreende 42.673 quilómetros de fronteiras marítimas e 7.721 quilómetros de fronteiras terrestres e inclui inúmeros aeroportos e portos marítimos e pontos de acesso nas fronteiras terrestres. Atualmente compreende 22 Estados-membros e ainda quatro países que não são membros da União: a Islândia, a Noruega, a Suíça e o Listenstaine. No entanto, nem todos os países que colaboram no campo de ação do acordo Schengen são membros do espaço Schengen, ou porque não pretendem acabar com os controlos das suas fronteiras ou porque não completam

as condições essenciais para o emprego do Acervo, nomeadamente a Croácia, Chipre, Irlanda e Reino Unido⁴¹.

Atualmente, mais de 500 milhões de cidadãos europeus e nacionais de países terceiros que viajam legalmente no Espaço Schengen estão contemplados pela livre circulação. Dada a abolição do controlo de fronteiras interna, segundo o Conselho da União Europeia (2015b, p. 5):

Foram também suprimidas as infraestruturas de controlo, como os postos de controlo dos guardas de fronteiras e outras barreiras físicas. Todavia, todos os países participantes têm o direito de efetuar controlos de pessoas e controlos aduaneiros em qualquer ponto do seu território nacional, no âmbito do trabalho de rotina dos serviços de polícia, das alfândegas ou do controlo da imigração.

Contudo, a Comissão Europeia (s.d.) afirma que um maior controlo das fronteiras externas, não significa que a União seja uma “fortaleza”, e por isso incentivam-se as viagens, quer em trabalho ou lazer e a vinda de indivíduos que procuram trabalho ou que fogem da guerra e perseguições.

Por fim, é interessante observarmos que, de acordo com o Eurobarómetro do Outono de 2016, mais de 50% da população responde que o maior sucesso da integração europeia é o espaço de livre circulação de pessoas, bens e serviços⁴² (Comissão Europeia, 2016d). Com os Tratados de Lisboa Schengen passou a fazer parte da Área de Liberdade, Segurança e Justiça e é um dos projetos mais importantes e preservados da União. De acordo com Coelho (2016, p. 320-321):

Schengen ajudou assim não apenas a dar força à ideia de uma Europa mais democrática – porque mais assente no cidadão – mas também a sublinhar que a União não podia ser apenas económica mas tinha uma raiz social virada para as pessoas, para os seus cidadãos.

Acabar com Schengen, para além das consequências económicas, significaria por termo ao núcleo essencial do projeto europeu assente na ideia de que todos somos cidadãos da União e, por isso, beneficiamos da liberdade de circulação. Se Schengen soçobrar, é o projeto comunitário que falece. Schengen está mais no ADN da União do que a própria moeda comum, o euro.

⁴¹ Relembramos que o Reino Unido ainda se encontra em processo de separação da União Europeia. Vide Figura 5, Anexo A, p. V.

⁴² Vide Gráfico 22, Anexo B, p. XXV.

2.4. A fronteira como mecanismo de divisão e controlo

A fronteira, enquanto símbolo, é frequentemente considerada a essência de um Estado e uma das maiores representações da sua identidade e continuidade histórica. Se no passado as fronteiras eram objeto de disputa e conflitos, hoje, com as consequências globalização e o aumento da diversidade das ameaças externas, o seu controlo e gestão revela a autonomia de um Estado no sistema internacional (Zaiotti, 2011).

Neste contexto, a fronteira determina a natureza dos fluxos migratórios, podendo ser entendida como um conjunto de leis, normas e práticas que diferenciam pelo menos dois territórios distintos, flexível geograficamente, fazendo dela uma instituição complexa, resultado de construções sociais, marcada por tensões entre práticas de controlo e travessias de migrantes. A globalização e os novos padrões de *governance* transnacionais mudaram as funções de fronteira estabelecidas pelo modelo de Estado de Vestefália: delimitação do território e manutenção da soberania do Estado-nação. Frangakis (2013) ressalta que o conceito de fronteira e o conceito de nação são politicamente dependentes, e por isso os políticos e instituições reconstróem-nos consoante a agenda política, para justificar e promover as suas políticas, essencialmente no que toca à segurança nas mesmas.

Com o Acervo de Schengen é redefinido o significado tradicional de fronteira, através da conceção das noções de *fronteiras internas* e *fronteiras externas*. As primeiras são referidas como:

as fronteiras comuns terrestres das Partes Contratantes, bem como os seus aeroportos no que diz respeito aos voos internos e os seus portos marítimos no que diz respeito às ligações regulares de navios que efetuam operações de transbordo, exclusivamente provenientes ou destinados a outros portos nos territórios das Partes Contratantes, sem escala em portos fora destes territórios (Comunidades Europeias, 2001, p. 31).

As *fronteiras externas*, por sua vez, foram classificadas como “as fronteiras terrestres e marítimas, bem como os aeroportos e portos marítimos das Partes Contratantes, desde que não sejam fronteiras internas” (Ibidem). Além de corrigirem a falta de mecanismos de segurança, dada a abolição dos controlos internos, também funcionam como símbolos de uma nova identidade coletiva europeia (Zaiotti, 2011).

Para Bigo (2006, p. 397), esta distinção entre fronteiras internas e externas da UE, introduziu também novas formas de pensar sobre a segurança:

Customs and border guards were some of the first to understand that they could create a 'unionisation' of interests, against some of their competitors, by transforming the notion of border. They transformed it from a thin line where they had the monopoly of control to a large zone where they had more powers and responsibilities, even if they had to share some of these duties with the police. Policing was transformed in line with the notion of borders and the definition of foreigners and citizens.

A fronteira, além de bloquear a passagem de pessoas, dinheiro ou objetos, também se tornou num elemento importante para os articular. No entanto, a imagem tradicional da fronteira como uma linha num mapa que distingue territórios soberanos com diferentes cores, ainda é comum. Por exemplo, o controlo migratório só recentemente se tornou um exercício relevante das suas políticas (Sarto & Steindler, 2015; Mezzadra & Neilson, 2013).

Para fluxos originários dos países do sul e que se dirigem aos do norte, a fronteira define as condições de saída desses nacionais (nomeadamente vistos e demais documentos) e as de entrada (repartimentos, retorno...). Nos países recetores, ela define as condições de entrada (exigência de visto e seleção de imigrantes por sistemas de pontos ou quotas), de permanência (acesso ao mercado de trabalho e aos direitos sociais e políticos e condições de obtenção da nacionalidade) e de saída (através das políticas de retorno). Para migrações entre países em desenvolvimento estas normas também existem, mas de forma moderada, pois muitos não têm efetivamente políticas migratórias.

Relativamente a migrações provenientes do Norte, o papel da fronteira é relativamente diferente, uma vez que, para esses migrantes, as entradas e saídas são abertas e livres de preconceitos. Quando se trata de fluxos apenas entre países do norte, é garantido, entre outros, o acesso aos direitos fundamentais. Em oposição, nas migrações do norte para o sul, o acesso à igualdade de direitos é raro, a naturalização é quase impossível e o acesso à propriedade é limitado (Wenden, 2016).

Desta forma, podemos observar que enquanto as fronteiras desaparecem para algumas pessoas (e bens) - nomeadamente migrantes privilegiados dos países desenvolvidos - para os migrantes originários dos países em desenvolvimento, a fronteira apresenta-se como um desafio, muitas vezes mortal, como é o caso das fronteiras de Gibraltar, Sangatte, Brindisi ou Lampedusa (Pickering & Cochrane, 2012).

Da fronteira também resultam a criminalidade, transgressões, acampamentos e centros de retenção, sendo postas em prática funções de justiça criminal e de administração migratória, por forma a reduzir a criminalidade transnacional, o tráfico de seres humanos, a imigração ilegal, entre outras (Pickering & Ham, 2014). Daqui resulta, no caso Europeu, um aumento significativo do controlo de fronteiras, devido à

globalização dos fluxos migratórios e às disposições identitárias, servindo de emblema da política europeia de imigração e asilo (Wenden, s.d.).

A Europa do fim do século XX, renovada com a queda do Muro de Berlim, mostrava-se forte, unida e com novos ideais e políticas. Não obstante, nos últimos anos, múltiplos muros espalharam-se pelo continente europeu: “entre a Grécia e a Turquia; entre a Macedónia e a Grécia; entre a Eslovénia e a Croácia; na Hungria, nos seus vários limites fronteiriços; nos enclaves espanhóis em África; em França, no acesso à linha ferroviária do Eurotunnel que conduz ao Reino Unido” (Visão, 27 de Janeiro de 2017). Contudo, apesar desta mudança ideológica que o continente atravessa, em busca de uma maior segurança, conseguimos concluir que é apenas através de um controlo fronteiriço adequado e reforçado, que é possível garantir uma entrada e estadia seguras quer para os nacionais quer para os que chegam ao continente.

Como já referimos, enquanto estes fluxos migratórios se intensificam, e para os quais a Europa não estava preparada, novas fronteiras, baseadas na cor, religião, língua, cultura e etnicidade, são construídas.

2.5. Criminalidade e migração como obstáculos à segurança europeia

Os movimentos migratórios aparecem cada vez mais ligados a questões de segurança nacional e internacional. Essa tendência é especialmente forte na UE, onde a cooperação intergovernamental em assuntos de migração nasceu no contexto da luta contra o crime internacional e o terrorismo e da proteção das fronteiras externas. A ligação entre migração e segurança deve-se ao facto da primeira ser, até certo ponto, indesejada, daí que as suas políticas se tornem mais restritivas, sendo ela suscetível de ser abordada em termos negativos, ou seja, como uma “ameaça” à sociedade de acolhimento.

A ameaça à segurança mais relacionada com os fluxos migratórios é certamente o crime. Criminalidade e migração sempre foram tópicos pouco abordados nos meios políticos, visto que esta associação podia alimentar discursos xenófobos (Guiraudon, 2001). Não obstante, é indubitável que a migração é um desafio à segurança interna e externa da UE. Muitos Estados ocidentais fazem semelhantes declarações acerca de tráfico de armas, crimes por países ou organizações, violência urbana, delinquência, fluxos de refugiados e até ataques à identidade nacional através da presença de comportamentos alternativos.

Por isso o crime organizado transnacional⁴³, considerado uma ameaça global que influencia políticas e atividades de instituições democráticas, surge tantas vezes relacionado com o fenómeno da migração. De acordo com Bocănială & Bocănială (2012, p. 509):

The borders no longer represent an obstacle but rather an environment difficult to control for the law enforcement agencies. Individuals and groups of people may be involved in human trafficking, illegal migration, trafficking of prohibited substances or excisable goods, and not least to participate in terrorism acts. (...) The enormous gains from the crime of smuggling, trafficking in drugs, human beings or illegal migration if we were to name just a few of the acts that we may encounter frequently in the border area, are likely to determine an improvement of criminal groups.

De acordo com a Organização Internacional das Migrações (2011), apesar de não existir uma definição universalmente aceite, a *migração ilegal* (ou *irregular*) é um movimento que ocorre fora das normas regulatórias dos países de envio, trânsito ou acolhimento.

Da perspetiva do país de origem, esta irregularidade baseia-se na saída sem os documentos válidos e necessários ou não cumprimento de requisitos administrativos para deixar o país. Do ponto de vista do país de destino, é entrar, permanecer ou trabalhar, sem a devida autorização e documentos. No entanto, um migrante pode entrar e transitar legalmente por um país, mas permanecer por um período maior do que o autorizado, passando a ser considerado irregular.

Relativamente a este fenómeno, ainda existem muitas falhas no que respeita à recolha, registo e análise de dados pelos Estados e organizações, tornando a informação pouco precisa e insuficiente para uma melhor compreensão do fenómeno da migração ilegal - a sua dimensão, as ligações a outras formas de crime, o envolvimento de mulheres, a escala e estrutura de negócios de contrabando (McAuliffe & Laczko, 2016).

Na UE, dada a sua natureza clandestina, a falta de bases de dados e o seu carácter dinâmico⁴⁴, não é possível quantificar o número exato de migrantes ilegais que vivem

⁴³ O conceito de Criminalidade Organizada Transnacional foi primeiramente abordado na Convenção das Nações Unidas Contra a Criminalidade Organizada Transnacional, de 2000 (também conhecida como Convenção de Palermo). Pode ler-se o texto na íntegra aqui: <http://www.gddc.pt/cooperacao/materia-penal/textos-mpenal/onu/ConvCrimOrganiz.pdf>.

Para informação mais detalhada sobre o fenómeno ver: Gabinete das Nações Unidas contra a Droga e o Crime (2010). *The Globalization of Crime. A Transnational Organized Crime*. United Nations. Obtido de https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tocta/TOCTA_Report_2010_low_res.pdf

⁴⁴ Este dinamismo deve-se ao facto de que um migrante numa situação ilegal poder regularizá-la posteriormente e os migrantes em situação regular, poderem inverter esse estado se os seus vistos e documentos expirarem.

ou tentam entrar no território (Organização Internacional das Migrações, 2016). É, portanto, estimado que em 2015, o número de migrantes ilegais detetados nas fronteiras externas da União seria de 1.8 milhões⁴⁵ (Frontex, 2016).

Este aumento significativo deve-se, essencialmente, ao fator localização e à política de livre circulação, que permite entrar num determinado país e aceder facilmente a outros. Contudo, Orreniues & Zavodny (2016) afirmam que, embora a atenção pública se focar nos requerentes de asilo e entradas ilegais, a maioria dos migrantes ilegais na UE refere-se a indivíduos que entraram legalmente, mas cujos vistos e documentos expiraram. No entanto, é possível que este padrão se altere, dada a *crise de migrantes* a que assistimos.

Segundo um relatório da Europol (2016b), cerca de 90% dos migrantes que chegam à Europa recorre a serviços de contrabando a dado momento da sua viagem, providos por diversas redes criminosas que lhes vendem, a preços muito elevados, formas mais “fáceis” de chegar à Europa, nomeadamente serviços de transporte, alojamento e documentos fraudulentos (passaportes, vistos, identidades...). Desta forma, os migrantes mais vulneráveis e desesperados são muitas vezes vítimas de exploração, trabalho forçado, danos físicos e mentais, esquemas de fraude, entre outras formas de crime.

De acordo com a Frontex (2016), o número de indivíduos detetados com documentos fraudulentos em 2015 foi de aproximadamente 9.000, um número relativamente baixo, apesar dos movimentos migratórios⁴⁶. O processo de emissão de passaportes sírios é uma das preocupações levantadas pela agência, que afirma que o nível de proteção e fiabilidade desses documentos são muito baixos, uma vez que, organizações criminosas têm acesso a uma grande quantidade de passaportes e impressoras roubadas, o que lhes permite produzir documentos de aparência genuína, que podem ser difíceis de identificar (o problema que aqui se coloca é o facto de um passaporte sírio ser sinónimo de autorização de entrada na UE e de proteção internacional).

No entanto, a associação destes fenómenos (migração irregular e contrabando de migrantes) como um negócio violento é relativamente recente no panorama europeu. Até à crise de refugiados da ex-Jugoslávia na época de 90, esta atividade não era punida nem existiam políticas comuns para a combater, sendo inclusive considerada um legado dos atos de heroísmo daqueles que ajudavam os judeus durante a II GM (McAuliffe & Laczko, 2016).

⁴⁵ Este resultado pode ser mais elevado do que o real, devido a problemas de dupla contagem: por exemplo, o mesmo indivíduo pode ser sinalizado mais do que uma vez, caso acesse mais do que uma fronteira. Vide Gráfico 23, Anexo B, p. XXVI.

⁴⁶ O número apresentado parece ser muito mais baixo do que o real, devido a várias vulnerabilidades da Frontex no processo de inspeção de documentos.

Assim, em 2000, é adotado o Protocolo das Nações Unidas contra o Tráfico Ilícito de Migrantes, por Via Terrestre, Marítima e Aérea (complementando a Convenção de Palermo), cujo objetivo era o de prevenir e combater o tráfico ilícito de migrantes, promovendo uma cooperação entre os Estados Partes e a proteção dos direitos dos migrantes irregulares. O Protocolo define ainda, no Art. 3º, o termo *tráfico ilícito de migrantes* como “o facilitar da entrada ilegal de uma pessoa num Estado Parte do qual essa pessoa não é nacional ou residente permanente com o objetivo de obter, direta ou indiretamente, um benefício financeiro ou outro benefício material” (Organização das Nações Unidas, 2000, p. 2).

Na mesma perspetiva, dois anos depois, a União Europeia adota um quadro jurídico acerca da migração ilegal: a diretiva 2002/90/EC, relativa à definição do auxílio à entrada, ao trânsito e à residência irregulares, e a decisão-quadro 2002/946/JAI, relativa ao reforço do quadro penal para a prevenção do auxílio à entrada, ao trânsito e à residência. Em 2004, a legislação é reforçada pela diretiva 2004/81/CE relativa ao título de residência concedido aos nacionais de países terceiro que sejam vítimas de tráfico de seres humanos ou objeto de uma ação ao auxílio à imigração ilegal, e que cooperem com as autoridades competentes.

Mais recentemente, em 2011, é estabelecida a Abordagem Global para a Migração e a Mobilidade, que coloca como uma das quatro prioridades da União a prevenção e redução da migração irregular e o tráfico de seres humanos. Esta salienta a importância de parcerias com os países terceiros, para uma gestão eficaz dos fluxos migratórios e afirma que “no quadro de uma abordagem geral da segurança, a migração irregular também tem de ser encarada em relação com o crime organizado, a ausência do Estado de Direito e as falhas da justiça, alimentando-se da corrupção e de uma regulamentação inadequada” (Comissão Europeia, 2011, p. 17).

Em 2015, ao encontro do aumento significativo de migrantes a entrarem na Europa, foi elaborado o Plano de Ação da UE contra o tráfico de migrantes (2015-2020). De acordo com o mesmo, “os passadores tratam os migrantes como mercadorias, à semelhança da droga e das armas que também traficam nas mesmas rotas” e declara que este “é um negócio altamente rentável e as redes criminosas prosperam graças ao baixo risco de serem detetadas e condenadas” (Comissão Europeia, 2015c, p. 2-3).

Em conjunto, todos estes documentos proibiam qualquer ajuda irregular a cidadãos não europeus, na entrada ou passagem por um país da União, auxiliá-los intencionalmente ou em troca de quantias monetárias. Contudo, pode ser considerado

exceção o auxílio por razões de assistência humanitária a pessoas em perigo (McAuliffe & Laczko, 2016)⁴⁷.

As rotas mais utilizadas pelos migrantes irregulares para chegarem à Europa são essencialmente o Mar Mediterrâneo e Egeu, e grande parte das redes criminosas ajudam os migrantes a chegar à Grécia e Itália, através da Turquia e Norte de África. Existem ainda cerca de 230 *hotspots* de traficantes localizados nestas rotas, para execução das suas atividades ilegais. Os mais relevantes, fora da UE, são em Amman, Algiers, Beirut, Benghazi, Cairo, Casablanca, Istanbul, Izmir, Misrata, Oran, and Tripoli (Europol, 2016b)⁴⁸.

No que toca à estrutura e organização destas redes criminosas, embora possam ser organizações de larga escala, geralmente desconstroem-se em grupos mais pequenos, mas conectados, que operam de forma autónoma e dependem de freelancers que atuam como motoristas, recrutadores ou falsificadores de documentos (McAuliffe & Laczko, 2016; Europol, 2016b)⁴⁹.

Estas redes são compostas por cidadãos de diferentes nacionalidades. De acordo com a Europol (2016b) 44% das redes são compostas apenas por nacionais não-europeus, 30% são compostas por cidadãos europeus e 26% são compostas por ambas as categorias.

Em 2015, a idade média dos traficantes detidos foi de 36 anos. Esta varia consoante o país de origem (os provenientes de países como a Síria, Paquistão e Iraque apresentam idades muito mais novas do que os originários da UE), e o papel que desempenham nas redes criminosas (os suspeitos iraquianos, sírios e afegãos são eles próprios migrantes ilegais que se envolvem na organização de serviços para entrada de outros cidadãos do mesmo país).

Grande parte destes traficantes está igualmente ligada a outros tipos de crime. Dos suspeitos, 22% estavam ligados a tráfico de droga, 20% a tráfico de seres humanos (essencialmente exploração laboral e casamentos por conveniência)⁵⁰, 20% a crimes de propriedade e 18% a falsificação de documentos⁵¹. Estes são normalmente produzidos

⁴⁷ Os autores enumeram algumas críticas de que estes Acordos são alvo, tanto pela sua ambiguidade legal como pelas divergências com o Protocolo das Nações Unidas. Por exemplo, enquanto este último exige o fator de ganho monetário para que haja uma punição, a legislação europeia não. Além disso, as razões de assistência humanitária não fazem qualquer referência a relações familiares ou de amizade. Relativamente ao quadro legislativo dos vários países europeus, podem existir algumas discrepâncias entre eles. Isto é, na prática, os países europeus seguem abordagens diversas e inconsistentes para criminalizar o tráfico de migrantes, por exemplo, no que toca à duração das penas.

⁴⁸ Vide Figura 6, Anexo A, p. VI.

⁴⁹ Vide Figura 7, Anexo A, p. VII.

⁵⁰ Para mais informações sobre o fenómeno do tráfico de seres humanos na UE ver: Europol. (2016). *Situation Report. Trafficking in human beings in the EU*. Obtido de: <https://www.europol.europa.eu/content/trafficking-human-beings-eu>

⁵¹ Vide Gráfico 24, Anexo B, p. XXVI.

em Atenas, Istambul, Síria ou Tailândia e são distribuídos no início da viagem ou durante o percurso.

Os documentos europeus são muito mais caros que os do Médio Oriente, e rondam os 2.000€ e 10.000€. No que respeita ao pagamento destes serviços, 52% é feito em dinheiro⁵². Não há dúvida que este é um negócio muito lucrativo, com pouco investimento e muita procura. É estimado que, em 2015, o tráfico ilícito de migrantes correspondesse a um volume monetário entre 3 e 6 milhões de euros.

É neste sentido, que a ligação entre criminalidade e migração ganha cada vez mais coerência nos discursos políticos e sociais, crescendo a preocupação com as alegadas faltas de proteção e controlo nas fronteiras externas da União Europeia, numa era em que a globalização e a liberalização de circulação de pessoas desafiam a ideia de Espaço Schengen (Giegerich, 2010; Woude & Berlo, 2015).

2.6. A ameaça terrorista

O aumento das atividades ilícitas à volta do fluxo de migrantes gera preocupações à União Europeia no sentido de que estas redes possam ser usadas para infiltrar potenciais terroristas no território, sendo também possível que o negócio do tráfico de migrantes seja usado para financiar organizações terroristas.

Isto porque, em 2015, foram identificados alguns casos isolados que envolviam o uso de rotas migratórias por atores terroristas, essencialmente originários de países do Médio Oriente e Norte de África. Por exemplo, dois dos suspeitos dos ataques de Paris a 13 de Novembro de 2015 viajaram para a União Europeia como imigrantes ilegais, através de Leros e foram registados pelas autoridades gregas, apresentando documentos sírios falsificados. O fenómeno terrorista surge igualmente relacionado com o negócio e tráfico de armas. De acordo com a Frontex (2016, p. 29):

The terrorist attacks in France in 2015 have shown that the effective control of firearms is indispensable to fight terrorism. Few days before the November attack, during a routine check German police officers discovered pistols, hand grenades, Kalashnikov rifles with ammunition and an explosive agent. The weapons were transported from Montenegro to France in a car of a man probably linked to suspects behind the Paris attacks.

⁵² Vide Gráfico 25, Anexo B, p. XXVII.

O fenómeno terrorista merece, por isso, algum destaque no nosso estudo. Os ataques ocorridos a 11 de Setembro de 2001, nos EUA, influenciaram as novas tomadas de decisão, reformularam os paradigmas de segurança e levantaram novas reconfigurações “da própria ameaça terrorista: exponencialmente letal, de implementação difusa e carácter imprevisível” (Matos, 2016, p. 160).

O número de ataques terroristas na UE tem evoluído nos últimos anos⁵³, bem como o número de mortos e feridos⁵⁴. Em 2015, registaram-se 211 ataques, 151 mortes, 360 feridos e 1.077 indivíduos foram detidos por suspeita de ligação ao terrorismo, especialmente em França, Espanha e Reino Unido⁵⁵ (destes últimos, 63% eram cidadãos europeus), um aumento significativo relativamente ao ano anterior.

Como já referimos, a grande preocupação dos países europeus continua a ser o terrorismo de matriz islamista. Os ataques *jihadistas* ocorridos em 2015 na Europa, 17, foram essencialmente reivindicados pelo *Estado Islâmico*. As formas de atuação desta “nova vaga de terrorismo” (Matos, 2016, p. 169) apresentam características renovadas. As suas células são em grande parte domésticas e os seus alvos são fundamentalmente civis.

As novas técnicas fizeram-se notar na realização de atentados com bombas e explosivos artesanais. Atualmente, é até possível aceder a instruções de fabricação de bombas na internet. Neste sentido, o uso de redes sociais e da internet é muitas vezes utilizado para divulgação de material de propaganda, recrutamento e captação de recursos, conseguindo, assim, chegar a um público cada vez maior e disperso, com o objetivo de alcançar indivíduos vulneráveis.

As suas ideologias visam a violência e declaram o restabelecimento do califado muçulmano, criando uma imagem utópica da vida (Europol, 2016a). Ou seja, de acordo com Almeida (2005, p. 211) este novo terrorismo é “alicerçado em ódio, vingança e retaliação *contra o infiel*, caracterizado por uma brutalidade, uma frieza, uma raiva e uma autoflagelação sem precedentes”.

Neste sentido, Matos (2016) incorpora no treino terrorista duas vertentes: uma psicológica, que envolve a ideologia e a componente religiosa, e outra física, através das práticas de combate militar, estabelecendo no indivíduo uma sensação de heroicidade, “disposto a morrer na cena do acto de terror que congemma e constrói”, ansiando apenas “não ser descoberto ou detido antes do acontecimento” (Almeida, 2005, p. 211-212).

Nos dias de hoje, o recrutamento de combatentes acontece em território europeu e atinge jovens que nunca tiveram qualquer relação com a religião muçulmana (Matos,

⁵³ Vide Gráfico 26, Anexo B, p. XXVII e Figuras 8, 9 e 10, Anexo A, p. VII, IX e X.

⁵⁴ Vide Gráfico 27, Anexo B, p. XXVIII.

⁵⁵ Vide Gráfico 28, Anexo B, p. XXVIII e Figuras 11, 12 e 13, Anexo A, p. XI, XII e XIII.

2010). Este é mais um desafio aos serviços e autoridades de segurança da UE, que necessita, cada vez mais, de uma cooperação entre Estados mais eficiente, para a prevenção destes ataques ou proliferação da ideologia entre cidadãos europeus.

Almeida (2005, p. 209) vai mais longe e salienta que

o terrorismo e o crime organizado são fenómenos que atravessam fronteiras e mares, não têm limites nem condicionantes. Aos Estados de Direito democrático, impõe-se-lhes a luta contra este tipo de criminalidade, sem tréguas mas desigual, considerando que, por essência e inerência à definição de democracia, os Estados são obrigados a uma ética de resposta e devem sujeitar-se aos princípios universais dos direitos humanos e ao respeito pela dignidade da pessoa humana.

The call on an internationally recognized regime of human rights or refugee law is, indeed, often the only recourse for the individual forced migrant.

Cetti, F. (2014). Border Controls in Europe: Policies and Practices Outside the Law. *State Crime Journal*, 3(1), p. 5

CAPÍTULO III

A GESTÃO DA CRISE

3.1. Políticas de segurança e defesa: cooperação policial na UE

A cultura de segurança na União Europeia acompanha o processo da sua integração e desenvolvimento e os sucessivos processos de alargamento. Isto é, estes progressos da arquitetura europeia influenciaram a gestão, prevenção de conflitos e ameaças à UE e a elaboração de políticas de segurança que abrangem todos os Estados-membros.

Apesar de ainda conseguirmos fazer uma distinção entre uma cultura de *segurança interna* (baseada na polícia, em sentido amplo) e outra de *segurança externa* (que envolve diplomacia e domínios militares), assistimos, com o fim da Guerra Fria e o fim da ameaça externa representada pelo bloco comunista, a uma maior sinergia e complementaridade entre os dois domínios.

Nesse sentido, Anderson & Apap (2002) consideram que para isso muito contribuíram os processos de *europeização* e *externalização* da segurança interna⁵⁶, que tiveram um grande impacto nas estruturas, métodos e conteúdos no processo de elaboração de políticas de segurança, no domínio da Justiça e Assuntos Internos. De acordo com as mesmas, a *europeização* das ameaças foi o principal incentivo para o desenvolvimento da cooperação europeia na área da segurança, nomeadamente em Schengen, na PESC e no espaço de liberdade, segurança e justiça. Por sua vez, a *externalização* de questões de segurança interna incentivaram os Estados a dedicarem uma participação cada vez maior dos seus esforços na arena internacional.

Assim, de acordo com Bigo (2006), polícias, alfândegas, serviços de imigração, juízes e exércitos foram sujeitos a novas formas de cooperação e trabalham juntos a nível europeu. Estas novas formas de cooperação excedem a cultura nacional de segurança, quando o autor refere que “French, German, and British policemen have more in common with each other than a French policeman has with a French employer or a French social worker” (Bigo, 2006, p. 396).

⁵⁶ Segundo os autores, o processo de *europeização* consiste na transformação da Comunidade Europeia, num espaço único, baseado na livre-circulação. A falta de controlos de circulação cria oportunidades para atividades criminosas e, por isso, os riscos à segurança interna, que até então eram abordados a nível nacional, precisariam de ser redefinidos e combatidos a nível europeu.

Por *externalização* entende-se a reconceptualização das principais ameaças externas, e a sua origem e dimensão enfatizadas. O processo de *externalização* da segurança interna prende-se com a transnacionalidade da criminalidade.

Atualmente, são os fluxos migratórios que fazem questionar as políticas de segurança elaboradas pela UE no âmbito da cooperação policial. No entanto, se hoje estes domínios são das realizações mais importantes do projeto europeu, no início do processo de integração europeia não eram contempladas estas matérias e, por isso, percorreram um longo caminho, emergindo como respostas à globalização da criminalidade e do crime transfronteiriço.

Os Tratados de Paris, Roma e Bruxelas focavam-se essencialmente em aspetos económicos e as únicas iniciativas e progressos relativamente a segurança e cooperação policial seriam a organização de encontros informais e grupos de natureza secreta⁵⁷. Com os ataques terroristas nas Olimpíadas de Munique, em 1972, e o aumento do tráfico de droga, foi criado, em 1975, o chamado Grupo Trevi (Terrorismo, Radicalismo, Extremismo e Violência Internacional), por forma a assegurar uma efetiva cooperação na luta contra a criminalidade⁵⁸ (Gherman, 2015).

Apesar de ser o resultado de uma cooperação informal, é considerado um antecessor institucional do pilar da JAI, estabelecido pelo Tratado de Maastricht, que trata questões como imigração, asilo, controlo das fronteiras externas, combate à fraude internacional, terrorismo, tráfico ilícito de estupefacientes, transposição de fronteiras externas, entre outras, através de exercícios de cooperação aduaneira, judicial e policial (Miguel, 2016).

Outro dos pilares da UE definidos pelo Tratado, tal como já referimos, é a chamada PESC. O seu objetivo passava pela manutenção dos valores comuns, dos interesses fundamentais, da independência e integridade da União, o aumento da segurança, a conservação da paz e da segurança internacionais (de acordo com os princípios da Carta da ONU, da Ata de Helsínquia e da Carta de Paris); o impulso da cooperação internacional; e o progresso e fortalecimento da Democracia e do Estado de Direito, bem como o respeito pelos direitos do Homem e pelas liberdades fundamentais. Para a concretização destes fins deverá existir por parte dos Estados-Membros, um espírito de solidariedade e interajuda recíprocas (Artigo J).

O Tratado de Maastricht estabelece também, no Art. K.1, um Serviço Europeu de Polícia (Europol)⁵⁹, por forma a melhorar e intensificar a cooperação entre as autoridades policiais dos Estados-Membro, na coleção, armazenamento, análise e troca

⁵⁷ Dos quais são exemplos os clubes: *Bern* (criado pelos serviços de inteligência), *Viena* (especializado em espionagem e migração) e *Pompidu* (relacionado com a luta contra o tráfico de droga).

⁵⁸ O Grupo Trevi incorporava cinco grupos de trabalho: um especializado na luta contra o terrorismo, outro responsável pela troca de informações, o terceiro responsável pela segurança no transporte aéreo e a gestão do crime organizado transnacional, o quarto destinava-se a garantir a segurança das instalações e transporte de materiais nucleares e o último era responsável pela cooperação no âmbito da segurança civil (Gherman, 2015).

⁵⁹ Cfr. Ato 95/C 316/01, do Conselho da União Europeia, de 26 de Julho de 1995. Jornal Oficial das Comunidades Europeia C 316.

de informação, com o objetivo de prevenir e lutar contra o crime organizado transnacional.

Com o Tratado de Amesterdão, e a determinação de uma área de liberdade, segurança e justiça, é intensificado o papel da cooperação policial, nomeadamente, através da cooperação operacional entre autoridades responsáveis, no que respeita à prevenção e deteção de infrações penais, bem como da recolha, análise e troca de informações, da formação e intercâmbio de agentes, utilização de equipamento e investigação forense e, por último, através da avaliação comum de técnicas de investigação. Para isso, e com a finalidade de tornar mais eficaz a luta contra a criminalidade organizada transnacional –, pelo Art. K.2 –, a Europol viu o seu papel reforçado.

Em Amesterdão é ainda estabelecida uma unidade de planeamento de política e de alerta precoce, que tem como funções o acompanhamento e análise da situação nos domínios da PESC, o fornecimento de avaliações em matérias de política externa e segurança e o alerta precoce de acontecimentos que possam influenciar os interesses da União⁶⁰. O Tratado introduz também –, no nr. 2 do Art. J.7 –, a possibilidade de participação em “missões humanitárias e de evacuação, missões de manutenção da paz e missões de forças de combate para a gestão de crises, incluindo missões de restabelecimento da paz”, as denominadas Missões de Petersberg (União Europeia, 1997, p. 12).

Em 1999, realiza-se o Conselho Europeu de Tampere a fim de se “debater a criação de um espaço de liberdade, de segurança e de justiça na União Europeia” (previsto pelo Tratado de Amsterdão), reafirmando a importância desse objetivo, através da realização de algumas orientações políticas e medidas que permitirão a concretização deste espaço (Conselho Europeu, 1999). Entre elas, está a luta contra a criminalidade, o reforço da rede de autoridades competentes, a criação de uma Academia Europeia de Polícia e da Eurojust (a unidade europeia de cooperação judiciária)⁶¹.

O Tratado de Nice, assinado em 2001, define uma Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD), através do desenvolvimento das capacidades militares da defesa, a conceção de organizações políticas e militares e a integração de exercícios de gestão de crise (Branco, 2007).

⁶⁰ Cfr. Declaração relativa à criação de uma unidade de planeamento de política e de alerta precoce, do Tratado de Amesterdão. (União Europeia, 1997, p. 132).

⁶¹ A Eurojust é órgão que reforça a cooperação e coordenação judiciária entre os Estados-membros, através da adoção de medidas estruturais para uma melhor coordenação de investigações e julgamento de suspeitos, no respeito pelos direitos e liberdades fundamentais (Bocănială & Bocănială, 2012).

Cfr. *Decisão 2002/187/JAI*, do Conselho da União Europeia, de 28 de Fevereiro de 2002. Jornal Oficial das Comunidades Europeias L 63.

Estabelece ainda um Comité Político e de Segurança (COPS), que acompanharia a situação internacional nos domínios pertencentes ao âmbito da política externa e de segurança comum e contribuirá para a definição de políticas. Por sua vez, este é assistido por um Comité para os Aspectos Cíveis da Gestão de Crises (CIVCOM) cuja finalidade é a de prestar informações, formular recomendações e enviar pareceres sobre os aspectos cíveis da gestão de crises ao Comité Político e de Segurança.

Na sequência dos ataques terroristas nos EUA, o Conselho Europeu reúne-se numa sessão extraordinária, a 21 de Setembro de 2001, assumindo o combate ao fenómeno terrorista como um objetivo primário da UE. Para isso, são assumidas novas perceções de segurança, como um plano de ação contra o terrorismo, que se baseia no reforço da cooperação policial e judiciária - apoiando o estabelecimento do mandado de captura europeu⁶² e a adoção de uma definição comum de terrorismo –, no desenvolvimento de instrumentos jurídicos internacionais, no fim ao financiamento do terrorismo, no reforço da segurança aérea e na coordenação da ação global da União Europeia (Conselho Europeu, 2001a).

O Conselho Europeu de Laeken, em Dezembro do mesmo ano, é outro dos instrumentos que reforça o compromisso da UE na luta contra o terrorismo e o espírito solidário com o povo americano. Para isso, reafirma as orientações e objetivos definidos em Tampere com a consciência de serem necessários novos avanços e direções.

Assim, compromete-se a uma melhor gestão do controlo das fronteiras externas, para o combate das redes de imigração ilegal e tráfico de seres humanos e solicita a definição de mecanismos de cooperação entre os serviços responsáveis pelo controlo das mesmas, no sentido da criação de serviço comum. Em anexo, fornece a declaração de operacionalidade da PESD, onde afirma que “a União tem agora capacidade para conduzir operações de gestão de crises” (Conselho Europeu, 2001b, Anexo II).

É no sentido da referida criação de um serviço comum de controlo de fronteiras externas que, em 2002, no Conselho Europeu de Sevilha, os Estados-membros afirmaram a necessidade de instaurar uma gestão coordenada e integrada das mesmas, no sentido de um mais eficaz controlo dos fluxos migratórios. Desta forma, são aplicadas diversas medidas, entre elas a concretização de operações conjuntas, a criação de uma rede de agentes de ligação, a preparação de um modelo comum de análise de risco e a definição de um tronco comum para a formação dos guardas de fronteiras. Além disso, reafirma a necessidade de uma abordagem estruturada e interdisciplinar na luta contra

⁶² O acordo sobre o mandado de captura europeu visa substituir o sistema de extradição entre os EM, uma vez que os procedimentos de extradição estabelecidos até então não refletiam o nível de integração e de confiança entre os mesmos. Assim, tornar-se possível a entrega direta, de uma autoridade judiciária a outra, das pessoas procuradas, na garantia dos direitos e liberdades fundamentais.

o terrorismo, que incorpore todas as políticas da União, desenvolvendo a PESC e tornando operacional a PESD⁶³ (Conselho Europeu, 2002).

Em 2003 é lançada a Estratégia Europeia em matéria de Segurança, que faz uma leitura dos desafios globais e ameaças à segurança europeia, nomeadamente, o terrorismo, a proliferação das armas de destruição maciça, os conflitos regionais, o fracasso dos Estados e a criminalidade organizada. Nesse sentido, foram definidos princípios e finalidades, em coerência com os interesses da UE, por forma a continuar o seu percurso de ator de segurança.

Os ataques terroristas em Madrid, no ano de 2004, influenciaram e obrigaram uma maior integração e reforço da partilha e tratamento de informações, com a aprovação da Declaração sobre a luta contra o terrorismo⁶⁴. Além de incluir vários compromissos para o combate ao fenómeno, obrigou os Estados a implementarem, no mais curto prazo, várias medidas legislativas como o mandado de detenção europeu e a definição de terrorismo. Reforça a cooperação e o papel da Europol e da Eurojust, e estabelece o cargo de Coordenador da Luta Antiterrorista, que coordenará os meios nacionais e comunitários e desenvolverá novas áreas de ação. Por fim, declara que todos os Estados atuarão em parceria, se um deles for alvo de um ataque terrorista, no âmbito da cláusula de solidariedade prevista no Tratado Constitucional Europeu.

Elaborado no mesmo ano, o Programa da Haia⁶⁵ (Conselho Europeu, 2005), segue a tendência estabelecida por Tampere, visando o fortalecimento da área de liberdade, segurança e justiça da União Europeia e a importância do combate à criminalidade transfronteiriça e o terrorismo.

Para isso, salienta a importância do fortalecimento da cooperação operacional entre as autoridades policiais e aduaneiras dos Estados-Membros e com a Europol, e uma melhor aplicação dos aparelhos existentes neste campo, urgindo os Estados-membros a permitir uma real cooperação entre a Europol e a Eurojust, na luta contra o crime organizado com recurso a equipas de investigação conjuntas.

Destaca também o papel de um novo ator, a CEPOL, criada para fornecer oportunidades de treino e aprendizagem para agentes policiais, permitindo, inclusive, programas de intercâmbio de autoridades policiais entre os Estados-membros, com a finalidade de promover uma melhor compreensão do funcionamento dos sistemas e ordenamentos jurídicos dos diferentes países.

Em 2005 é divulgada a Estratégia relativa à dimensão externa do espaço de liberdade, de segurança e de justiça. A Comunicação aborda questões como a

⁶³ Cfr. Anexo V das *Conclusões da Presidência Conselho Europeu de Sevilha 21 e 22 de Junho de 2002* (Conselho Europeu, 2002).

⁶⁴ Cfr. *Declaração 7906/04*, do Conselho da União Europeia, de 29 de Março de 2004.

⁶⁵ Cfr. *Comunicação 2005/C 530/01*, do Conselho Europeu. *Jornal Oficial da União Europeia* C 53.

promoção dos direitos humanos, o reforço das instituições, migração, asilo e gestão de fronteiras, luta contra o terrorismo e o crime organizado. Salienta também vários instrumentos políticos no âmbito da cooperação externa, como acordos bilaterais, processos de alargamento, a política europeia de vizinhança, cooperação regional, cooperação operacional, entre outros (Comissão das Comunidades Europeias, 2005).

A denominada Iniciativa Sueca⁶⁶, adotada em 2006, fornece um quadro jurídico comum para o intercâmbio eficaz de informações entre as autoridades dos diversos Estados. No mesmo sentido, é aprovada, em 2008, a Convenção Prüm⁶⁷, que visava uma troca automatizada de informações referentes a situações de dimensão transnacional. Assim, é estabelecida a criação de ficheiros nacionais de análise de ADN e a consulta automatizada de dados do registo de matrículas de veículos, para efeitos de investigação de infrações penais, disponibilizando esses dados a outros EM para a realização de pesquisas automáticas.

A par desse instrumento são enunciadas medidas de transmissão de informações para a prevenção de atentados terroristas, como apelidos, nomes, data e local de nascimento. Outra das propostas lançadas pela Convenção é a possibilidade de organização de patrulhas comuns e outras formas de intervenção conjunta para manter e prevenir ameaças à segurança e ordem pública.

Como já referimos, o TFUE reafirma, no Título V, a União como um espaço de liberdade, segurança e justiça, no respeito dos direitos fundamentais. Para isso, assegura a ausência de controlos de pessoas nas fronteiras internas e desenvolve uma política comum em matéria de asilo, de imigração e de controlo das fronteiras externas que se baseia na solidariedade entre Estados-Membros e que é equitativa em relação aos nacionais de países terceiros.

O Tratado esclarece também, no seu Art. 67º, que a União reúne esforços para garantir um elevado nível de segurança, através de medidas de prevenção da criminalidade, do racismo e da xenofobia e de combate contra estes fenómenos. Para isso, salienta a elaboração de medidas de coordenação e de cooperação entre autoridades policiais e judiciárias e outras autoridades competentes e a importância do reconhecimento mútuo das decisões judiciais em matéria penal e, se necessário, através da aproximação das legislações penais.

Nesse sentido, estabelece, no Art. 71º, um Comité Permanente para a Cooperação Operacional em matéria de Segurança Interna (COSI), cujo objetivo passa por auxiliar,

⁶⁶ Cfr. *Decisão-Quadro 2006/960/JAI*, do Conselho da União Europeia, de 18 de Dezembro de 2006. Jornal Oficial da União Europeia L 386.

⁶⁷ Cfr. *Decisão 2008/615/JAI*, do Conselho da União Europeia, de 23 de Junho de 2008. Jornal Oficial da União Europeia L 210.

promover e fortalecer a coordenação das ações operacionais dos Estados-membros relativas à segurança interna.

No que respeita à cooperação policial, o Tratado declara, no Art. 87º, que a UE “associa todas as autoridades competentes dos Estados-Membros, incluindo os serviços de polícia, das alfândegas e outros serviços responsáveis pela aplicação da lei especializados nos domínios da prevenção ou deteção de infrações penais e das investigações nessa matéria” (Assembleia da República, 2008, p. 106).

No artigo seguinte, descreve a função da Europol (atualmente denominada por Agência da União Europeia para a Cooperação Policial)⁶⁸, cuja missão passa por auxiliar e fortalecer a ação das autoridades policiais e dos outros serviços responsáveis pela aplicação da lei dos EM, bem como a colaboração entre essas autoridades na prevenção das formas graves de criminalidade que afetem dois ou mais EM e o combate contra esses fenómenos.

Atualmente, a Agência tem como funções a recolha, armazenamento, tratamento, análise e intercâmbio das informações transmitidas, a coordenação, organização e realização de investigações e de ações operacionais, conduzidas em conjunto com as autoridades competentes dos EM ou no âmbito de equipas de investigação conjuntas, eventualmente em articulação com a Eurojust.

Outros dos instrumentos que destacamos é o Programa de Estocolmo⁶⁹, que estabelece as prioridades da Europa acerca da área de justiça, liberdade e segurança para o período de 2010-2014, ao mesmo tempo que enuncia a gestão de futuros desafios que possam comprometer a consolidação desse espaço.

Entre as recomendações do Programa, encontramos a elaboração de uma estratégia de segurança interna, com o intuito de fortalecer a proteção dos cidadãos e a luta contra o crime organizado transnacional, através do reforço da cooperação policial e judiciária.

Esta iniciativa foi materializada através da elaboração da Estratégia de Segurança Interna para a União Europeia 2010-2014: Rumo a um modelo europeu de segurança (Conselho da União Europeia, 2010).

Em 2012 foi aprovada uma comunicação sobre o modelo europeu de intercâmbio de informações (EIXM)⁷⁰, que fez o balanço do panorama da troca de informações na União Europeia e recomendou medidas sobre como aumentar a eficiência e melhorar a aplicação de instrumentos já existentes.

A Agenda Europeia para a Segurança, de 2015, “descreve o modo como a União pode conferir um valor acrescentado através do apoio dado aos Estados-Membros para

⁶⁸ Cfr. *Regulamento (UE) 2016/794*, do Parlamento Europeu e do Conselho da União Europeia, de 11 de Maio de 2016.

⁶⁹ Cfr. *Informação 2010/C 115/01*, do Conselho Europeu. Jornal Oficial da União Europeia C 115.

⁷⁰ Cfr. *COM(2012) 735 final*, da Comissão Europeia, de 7 de Dezembro de 2012.

garantir a segurança” (Comissão Europeia, 2015a, p. 1). Para isso, destaca a garantia dos direitos fundamentais, a necessidade de mais transparência, responsabilização e controlo democrático, a melhor aplicação e execução dos instrumentos jurídicos existentes e a aproximação das dimensões interna e externa da segurança.

Consequentemente, a par do anunciado pela Agenda, o Conselho da União Europeia propõe uma atualização da Estratégia de Segurança Interna para o período 2015-2020, identificando várias prioridades no campo da segurança interna, nomeadamente: prevenção do terrorismo, radicalização, recrutamento e seu financiamento, com especial atenção à questão dos chamados “combatentes estrangeiros”, reforço da segurança das fronteiras externas, prevenção e combate à cibercriminalidade.

Além disso, a comunicação salienta a necessidade da proteção dos indivíduos mais vulneráveis, em especial as vítimas de terrorismo, a importância de regras para a prevenção de branqueamento de capitais e o rastreio de fluxos financeiros a fim de acabar com o financiamento do terrorismo e destaca a necessidade de uma abordagem mais abrangente na luta contra o tráfico de seres humanos (Conselho da União Europeia, 2015a).

Ainda em 2015, é lançada uma proposta relativa à luta contra o terrorismo, na sequência do “número crescente de pessoas que se deslocam ao estrangeiro para fins de terrorismo e com a ameaça que estas representam após o seu regresso” (Comissão Europeia, 2015d, p. 2). Esta proposta visa substituir a Decisão-Quadro 2002/475/JAI, no sentido de serem integradas novas regras internacionais adotadas pela União e destaca a necessidade de um combate mais eficaz à ameaça terrorista em mutação.

Por fim, em 2016, e no seguimento da Agenda Europeia para a Segurança, a Comissão Europeia apresenta um plano de ação para a luta contra o financiamento do fenómeno terrorista, cujos principais objetivos passam pela prevenção do movimento de fundos, identificação e congelamento das suas fontes de receita⁷¹.

Ao longo desta descrição podemos observar que a União Europeia tem reunido esforços e caminhado unida na prevenção e combate à criminalidade, através de um reforço constante da cooperação entre as polícias e autoridades dos Estados Membros, por forma a torná-la mais rápida, segura e eficaz. Para Gherman (2015) a cooperação policial é a resposta mais eficaz, talvez a única, para a globalização da criminalidade. Assim, é importante referir que a execução desta cooperação é guiada pelo princípio da solidariedade (Art. 80º do TFUE), implicando uma grande interdependência e confiança entre os países Laureano & Rentó, 2014.

Contudo, no que respeita à luta contra o terrorismo, nem sempre os Estados estão dispostos a partilhar informações. Almeida (2005, p. 211), salienta a importância da

⁷¹ Cfr. COM(2016) 50 final, da Comissão Europeia, de 2 de Fevereiro de 2016.

cooperação entre EM, afirmando que “nesta luta desigual, o combate ao terrorismo impõe uma permanente, profunda, franca e forte cooperação internacional entre os Estados, com especial incidência na área da cooperação policial, enquanto instrumento de prevenção da realização e da difusão dos atos de terror”.

3.2. A Gestão Integrada de Fronteiras: mecanismos de controlo

À primeira vista, a questão da abolição dos controlos nas fronteiras internas não parece ser diferente de muitos outros problemas que a comunidade tem enfrentado nos últimos anos. Não obstante, a necessidade de controlos nas fronteiras externas da UE tem vindo a ser, erroneamente, identificado com o aumento da imigração e respetiva legislação.

Os controlos nas fronteiras têm, na realidade, uma função mais geral que diz respeito à proteção da ordem interna e à aplicação da legislação europeia, como uma expressão do poder do Estado, impedindo algumas pessoas de entrar no território nacional e apreender outras pessoas que estão prestes a sair. O seu funcionamento nos limites do alcance de competência do Estado fornece uma medida de proteção física à sociedade, cuja eficácia é aumentada pelo facto da passagem de uma fronteira externa ser das poucas situações em que uma pessoa é questionada para se identificar, na ausência de qualquer suspeita criminal, tomando assim um efeito preventivo.

De acordo com o Artigo 77º do TFUE, “a União desenvolve uma política que visa (...) introduzir gradualmente um sistema integrado de gestão das fronteiras externas” (Assembleia da República, 2008, p. 96-97). Inicialmente, a cooperação relativa ao controlo das fronteiras externas, era desenvolvida fora do quadro legislativo da UE, através do Acordo Schengen.

Atualmente, como podemos observar as instituições europeias são uma força motriz em matéria de segurança, incentivando e produzindo políticas e medidas de segurança. A segurança das fronteiras externas não é exceção e aqui destacamos algumas medidas e instrumentos estabelecidos para a harmonização de um sistema integrado de gestão de fronteiras. Embora a UE assegure que as pessoas possam circular livremente nas suas fronteiras internas, sem serem submetidos a qualquer controlo, a união procurou estabelecer normas comuns no que respeita ao controlo das fronteiras externas e promover, entre outras, “legal access to the territory of its Member States while at the same time maintain a high level of security” (Frangakis, 2013, p. 161).

Com o aumento da criminalidade organizada transnacional e o terrorismo, “a consolidação da segurança interna num espaço sem fronteiras é pois um desafio para

a União.” Consequentemente “o espaço de liberdade de circulação em toda a união deve ser acompanhado por um espaço de segurança e justiça” (Soares, 2005, p. 282).

O Acervo de Schengen redefiniu a função de fronteira e criou um “déficit securitário” que foi necessário preencher com várias medidas compensatórias definidas na Convenção brevemente referidas no capítulo anterior.

Neste sentido, a ideia de uma gestão integrada de fronteiras - presente desde o desenvolvimento da área de liberdade, segurança e justiça, no programa de Tampere (Ponto 3) e no Conselho Europeu de Laeken (Ponto 42) - foi apresentada em 2002, através da Comunicação “Rumo a uma gestão integrada das fronteiras externas dos Estados-membros da União Europeia”⁷².

A Comunicação evidencia, em primeiro lugar, a falta de uma verdadeira coordenação operacional no que respeita à passagem das fronteiras externas. Nesse âmbito, sugere a criação de um Corpo Europeu de Guarda de Fronteiras e cinco domínios nos quais se deve assegurar a política comum integrada das fronteiras, nomeadamente: um acervo legislativo comum, um mecanismo comum de concertação e de cooperação operacional, uma avaliação comum e integrada dos riscos, pessoal formado em termos de dimensão europeia e equipamentos interoperacionais e a partilha dos encargos entre os EM.

O conceito de Gestão Integrada de Fronteiras foi efetivamente definido pelas Conclusões do Conselho de Dezembro de 2006, que apresenta as cinco dimensões que suportam a gestão de fronteiras (Conselho da União Europeia, 2006, p. 2):

- Border control (checks and surveillance) as defined in the Schengen Borders Code, including relevant risk analysis and crime intelligence;
- Detection and investigation of cross border crime in coordination with all competent law enforcement authorities;
- The four-tier access control model (measures in third countries, cooperation with neighbouring countries, border control, control measures within the area of free movement, including return);
- Inter-agency cooperation for border management (border guards, customs, police, national security and other relevant authorities) and international cooperation;
- Coordination and coherence of the activities of Member States and Institutions and other bodies of the Community and the Union.

Atualmente, a política de gestão das fronteiras integra vários instrumentos e agências. Em primeiro lugar, o Código de Fronteiras Schengen, estabelecido em 2006 que, no seu Art. 1º “estabelece as normas aplicáveis ao controlo de pessoas na

⁷² Cfr. COM(2002) 233 final, da Comissão das Comunidades Europeias, de 7 de Maio de 2002.

passagem das fronteiras externas” (Parlamento Europeu. Conselho da União Europeia, 2006, p. 3). Em 2016, com um processo de codificação do regulamento, é estipulado que

o controlo fronteiriço deverá contribuir para a luta contra a imigração clandestina e o tráfico de seres humanos, bem como para a prevenção de qualquer ameaça para a segurança interna, a ordem pública, a saúde pública e as relações internacionais dos Estados-Membros, (...) em conformidade com o respeito pela dignidade humana (Parlamento Europeu. Conselho da União Europeia, 2016, p. 2).

Neste sentido, além do controlo de pessoas nos pontos de passagem, é importante realizar-se uma análise dos riscos para a segurança interna e possíveis ameaças que possam comprometer a segurança das fronteiras externas. Assim, foram instituídas as condições, os critérios e as regras práticas que regulamentam tanto os controlos nos pontos de passagem de fronteira como a vigilância nas fronteiras.

Em segundo lugar, destacamos o Fundo para a Segurança Interna: Fronteiras e Vistos, que, para o período 2014-2020, tem como objetivo o apoio financeiro à gestão das fronteiras externas e à política comum em matéria de vistos, através da partilha de responsabilidades financeiras⁷³.

Outros instrumentos dizem respeito a bases de dados como o Sistema de Informação Schengen (SIS), o Sistema de Informação sobre Vistos (SIV) e a Eurodac⁷⁴. O primeiro é a maior base de dados no que respeita à cooperação policial e controlo de fronteiras (Aas, 2011). Estabelecido na Convenção da Aplicação do Acordo Schengen, no seu Título IV, o SIS permite às autoridades designadas terem acesso a uma lista de pessoas procuradas ou desaparecidas e a objetos roubados ou perdidos, com o objetivo de preservar a ordem e a segurança públicas (Comunidades Europeias, 2001)⁷⁵.

Em 2006 é introduzido o Sistema de Informação de Schengen de segunda geração (SIS II), que lança novas características, como dados biométricos, interligação de alertas e a rede nacional dos gabinetes Sirene⁷⁶.

O Sistema de Informação sobre Vistos, estabelecido em 2004 pela Decisão do Conselho 2004/512/CE é um mecanismo de troca de dados em matéria de vistos entre Estados-Membros, que visa permitir às autoridades nacionais autorizadas a introdução

⁷³ Cfr. *Regulamento (UE) N.º 515/2014*, do Parlamento Europeu e do Conselho da União Europeia, de 16 de Abril de 2014. Jornal Oficial da União Europeia L 150.

⁷⁴ Os três são orientados pela Agência europeia para a gestão operacional dos sistemas informáticos de grande escala no espaço de liberdade, segurança e justiça (eu-LISA), criada pelo *Regulamento (UE) N.º 1077/2011*, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de Outubro de 2011.

⁷⁵ O sistema aplica-se a todos os países da UE à exceção do Reino Unido e Irlanda, mas inclui a Islândia, Noruega e Suíça.

⁷⁶ Cfr. *Regulamento (CE) N.º 1987/2006*, do Parlamento Europeu e do Conselho da União Europeia, de 20 de Dezembro de 2006. Jornal Oficial da União Europeia L 381.

e atualização de dados sobre vistos e a consulta eletrónica dos mesmos. O sistema coleciona dados biométricos, como fotografias e impressões digitais, e é provavelmente a maior base de dados biométricos do mundo (Aas, 2011).

A base de dados Eurodac, criada em 2000⁷⁷, é um instrumento que trata do registo e da comparação de impressões digitais dos requerentes de asilo, acima dos 14 anos que pediram asilo num dos EM ou que foram detetados quando passavam irregularmente uma fronteira externa. O Regulamento atual, permite às autoridades policiais e à Europol a comparação de impressões digitais no âmbito de investigações criminais⁷⁸.

A cooperação operacional é elaborada pela nova Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira (Frontex)⁷⁹. A criação desta agência, em 2004, surgiu como resposta ao aumento dos fluxos migratórios dos anos 90, à ameaça terrorista perpetuada pelos ataques do 11 de Setembro de 2001 e ao alargamento europeu de 2004 (Léonard, 2009).

Atualmente, no âmbito da gestão integrada das fronteiras, a Frontex é responsável por inúmeras medidas, das quais se destacam, de acordo com os Artigos 4º e 8º do Regulamento N.º 2016/1624, do Parlamento Europeu e do Conselho da União Europeia, a prevenção e deteção da criminalidade transfronteiriça, operações de busca e salvamento de pessoas em perigo no mar⁸⁰ análise de risco para a segurança interna e a cooperação entre os EM e com países terceiros e o desenvolvimento da capacidade de resposta rápida.

Embora as ações e missões da agência tenham sido criticadas por grupos ativistas de direitos humanos, o Regulamento cria, nos Artigos 70º e 71º, um fórum consultivo e designa um provedor de direitos fundamentais, a fim de verificar e promover o respeito pelos mesmos por parte da Frontex.

Outro dos mecanismos que destacamos é Sistema Europeu de Vigilância das Fronteiras (Eurosur), criado em 2008, que consiste na intensificação da vigilância das fronteiras e em medidas contra a passagem ilegal das mesmas. Tornando operacional em 2013, o sistema tem como objetivo a troca de informações e a cooperação entre os EM e a Frontex, aumentando a capacidade de reação nas fronteiras externas, “a fim de

⁷⁷ Cfr. *Regulamento (CE) N.º 2725/2000*, do Conselho da União Europeia, de 11 de Dezembro de 2000. Jornal Oficial das Comunidades Europeias L 316.

⁷⁸ Cfr. *Regulamento (UE) N.º 603/2013*, do Parlamento Europeu e do Conselho da União Europeia, de 26 de Junho de 2013.

⁷⁹ Antiga Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-Membros da União Europeia, estabelecida pelo *Regulamento (CE) N.º 2007/2004*, do Conselho, de 26 de Outubro de 2004.

⁸⁰ Gomes (2016, p. 273), afirma que estas operações são fundamentais “para cumprir com as responsabilidades legais e morais da Europa”.

detetar, prevenir e combater a imigração ilegal e a criminalidade transfronteiriça e de contribuir para garantir a proteção e a salvaguarda da vida dos migrantes”⁸¹.

Em 2011, a Comissão Europeia apresenta uma comunicação que desenvolve o pacote de “fronteiras inteligentes”, com o intuito de atualizar a gestão de fronteiras com a automatização do controlo e reforço das informações⁸².

Nesse sentido, estabelece um sistema de Entrada/Saída (EES), que permite determinar com rigor e crédito a durabilidade da permanência de um indivíduo e o seu histórico de viagens, quer seja portador de visto ou não. O objetivo seria substituir o processo tradicional de carimbos no passaporte e modernizá-lo para um suporte eletrónico⁸³.

Por sua vez, o programa de viajantes registados vem facilitar a passagem das fronteiras externas do Espaço Schengen para os nacionais de países terceiros que viajam regularmente, que caso contrário seriam objeto de uma autorização e de um controlo prévio⁸⁴.

Em Novembro de 2016, a Comissão apresentou uma proposta legislativa relativa à criação de um Sistema Europeu de Informação e Autorização de Viagem (ETIAS), que permite identificar eventuais riscos associados a visitantes isentos da obrigação de visto que entram no espaço Schengen⁸⁵.

No que respeita ao controlo das fronteiras internas, em caso de ameaça grave à ordem pública ou à segurança interna, um Estado-Membro pode, excecionalmente e num certo período de tempo, não superior a 30 dias, reintroduzir controlos em todas ou em algumas das suas fronteiras internas, como previsto na Convenção Schengen (Art. 2º) e no Código de Fronteiras Schengen (Art. 25º-35º).

Este debate foi fortemente intensificado pela disputa Itália-França de 2011. Após a Primavera Árabe, cerca de 30.000 migrantes originários da Tunísia e Líbano entraram na UE através da ilha italiana de Lampedusa. Por forma a gerir este número de migrantes, o governo italiano decidiu atribuir licenças de residência temporária por razões humanitárias, que lhes permitia viajar por toda a Europa. Grande parte dos migrantes dirigiram-se para França, por razões linguísticas e familiares, e aguardaram em Ventimiglia pela oportunidade de cruzar a fronteira (Woude & Berlo, 2015).

O país contestou a legalidade das licenças emitidas por Itália, afirmando que a prática não ia ao encontro do Acervo Schengen e por isso reforçou a segurança nas suas

⁸¹ Cfr. Regulamento (UE) N.º 1052/2013, do Parlamento Europeu e do Conselho da União Europeia, de 22 de Outubro de 2013. Jornal Oficial da União Europeia L 295.

⁸² Cfr. COM(2011) 680 final, da Comissão Europeia, de 25 de Outubro de 2011.

⁸³ Cfr. COM(2016) 194 final, da Comissão Europeia, de 6 de Abril de 2016.

⁸⁴ Cfr. COM(2013) 97 final, do Parlamento Europeu e do Conselho da União Europeia, de 28 de Fevereiro de 2013.

⁸⁵ Cfr. COM(2016) 731 final, da Comissão Europeia, de 16 de Novembro de 2016.

fronteiras, acabando por bloquear inclusive, cerca de 300 migrantes e representantes de organizações não-governamentais.

Neste contexto, o Presidente Francês Sarkozy e o Primeiro-Ministro italiano Berlusconi, em conjunto, culpam as regras Schengen, invocando várias alterações. Como resultado da disputa, a Comissão Europeia decidiu rever as regras relativas à reintrodução temporária de controlos nas fronteiras internas, materializado no Pacote de Governança Schengen, aprovado em Outubro de 2013⁸⁶. O mesmo prevê que a passagem em massa de migrantes das fronteiras externas da UE pode proporcionar razões para os países estabelecerem o controlo temporário de fronteiras internas (Woude & Berlo, 2015).

Como podemos ver, aparentemente, os instrumentos designados pela UE são suficientes para regular e gerir um controlo seguro de fronteiras externas (Frangakis, 2013). Estes sistemas são essenciais para a preservação do espaço de liberdade, segurança e justiça e para a eficácia da cooperação policial e são essencialmente alimentados pela prevenção do crime transfronteiriço (Aas, 2011).

Abolir o controlo das fronteiras não é, claramente, apenas um problema técnico (Bigo, 2001). E por isso são postas em causa algumas incapacidades de controlo da fronteira externa, de países como a Grécia⁸⁷, a Bulgária ou a Roménia. Nesse sentido, reforçamos a necessidade de uma maior *europeização* na gestão das fronteiras e do carácter solidário que sempre esteve bem identificado ao longo dos processos de integração europeia.

3.3. O Sistema Europeu Comum de Asilo: eficácia e perspetivas

As matérias relativas ao asilo acompanharam sempre o processo de integração europeia. O Tratado de Amesterdão, transferiu este tópico para o primeiro pilar das competências da Comunidade, tornando-o objeto de regulação.

Assim, em 1998, é estabelecido pelo Conselho Europeu um Grupo de Alto Nível “Asilo e Migração”, que visava a criação de uma abordagem mais assimilada da situação nos principais países de origem de requerentes de asilo e migrantes. O grupo desenhou essa lista de países – Iraque, Afeganistão, Paquistão, Albânia, Marrocos, Somália e Sri Lanka – e formulou planos de ação para confrontar os seus problemas.

⁸⁶ Cfr. COM(2011) 561 final, da Comissão Europeia, de 16 de Setembro de 2011; COM(2011) 559 final, da Comissão Europeia, de 16 de Setembro de 2011 e COM(2011) 560 final, da Comissão Europeia, de 16 de Setembro de 2011.

⁸⁷ As dificuldades da Grécia têm sido notórias na gestão da atual *crise de migrantes* , uma vez que, a existência de inúmeras ilhas como fronteiras externas são muito difíceis de gerir, por falta de meios e de recursos financeiros (Laureano & Rentó, 2014).

O Conselho de Tampere sugere, no ponto 3, “que a União defina políticas comuns de asilo e de imigração, tendo simultaneamente em conta a necessidade de um controlo coerente das fronteiras externas para pôr cobro à imigração ilegal e combater aqueles que a organizam e cometem crimes internacionais com ela relacionados” (Conselho Europeu, 1999).

Assim, parabeniza o Grupo e propõe a elaboração de novos planos de ação. Nesse sentido, é proposta a criação de um sistema comum europeu de asilo, em harmonização com a Convenção de Genebra, preservando o princípio da não recusa de entrada. Tornou-se então necessário definir aos Estados como seriam feitas as análises dos pedidos de asilo, as regras para um processo de asilo justo e eficiente, as condições mínimas de acolhimento dos requerentes de asilo e outras formas de proteção subsidiária⁸⁸.

Neste sentido, o Conselho Europeu de Nice de 2000 registou progressos em matéria de asilo e imigração, nomeadamente, parcerias com os países de origem, integração dos nacionais de países terceiros e controlo dos fluxos migratórios (Conselho Europeu, 2000, Ponto 50).

Um dos desenvolvimentos consiste na Diretiva 2001/55/CE do Conselho, sobre proteção temporária, a qual se destina, precisamente a responder a situações de crise migratória em que os Estados-Membro da UE são procurados por grandes fluxos de pessoas deslocadas, e a distribuir o esforço de receção por todos eles. A Diretiva estabelece um mecanismo tido como excecional, aplicável a situações de crise, de anormal afluxo de pessoas deslocadas, em virtude de conflito armado, de situação de violência endémica ou de violações sistemáticas ou generalizadas dos direitos humanos.

Contrariamente aos procedimentos em matéria de concessão do estatuto de refugiados ou de proteção subsidiária, este mecanismo destina-se à proteção de grupos de pessoas. Através desta Diretiva, cada Estado Membro indica as suas capacidades de acolhimento e beneficiará de recursos por parte do Fundo Europeu de Asilo para poder proporcionar condições de receção adequadas.

O Conselho Europeu de Laeken faz um balanço dos progressos alcançados desde Tampere e sublinha a lentidão do processo. No entanto, compromete-se a adotar, no mais curto prazo, uma política comum em matéria de asilo que incorporasse: acordos de readmissão, que permitiu à União devolver os requerentes de asilo ou migrantes para um terceiro país seguro, um sistema de troca de informações sobre asilo, normas de

⁸⁸ Este sistema comum europeu de asilo precisava de ser acompanhado por uma dimensão externa, por forma a assegurar a sua coerência e eficácia (Cortinovis, 2015). Assim, em resposta a esta proposta, a Comissão apresenta, em 2000, uma Comunicação relativa à política comum em matéria de asilo com introdução de um mecanismo de coordenação aberto. *Cfr. COM(2001) 710 final*, da Comissão das Comunidades Europeias, de 28 de Novembro de 2001.

acolhimento e de reagrupamento familiar e programas de luta contra a discriminação e o racismo (Conselho Europeu, 2001b, Ponto 40).

O Capítulo II, do Título V, da Parte III do TFUE agrupa as matérias de asilo e refere, no seu art. 78º que:

A União desenvolve uma política comum em matéria de asilo, de proteção subsidiária e de proteção temporária, destinada a conceder um estatuto adequado a qualquer nacional de um país terceiro que necessite de proteção internacional e a garantir a observância do princípio da não repulsão (Assembleia da República, 2008, p. 97).

Em 2008 é aprovado o Pacto Europeu sobre a Imigração e o Asilo, que assume cinco compromissos fundamentais, a saber: organizar a imigração legal, favorecendo a integração, lutar contra a imigração ilegal, reforçar a eficácia do controlo das fronteiras, construir uma Europa do asilo e criar uma parceria global com os países de origem e trânsito.

Para isso, acorda em instituir um gabinete de apoio europeu com o objetivo de facilitar a troca de informações e desenvolver cooperações entre as administrações encarregadas da análise dos pedidos de asilo⁸⁹; a apresentação de propostas que visem estabelecer, o mais tardar em 2012, um procedimento de asilo único e o intercâmbio de funcionários para EM que sejam confrontados com um fluxo maciço de requerentes de asilo.

O asilo é outra das prioridades da Abordagem Global para a Migração e a Mobilidade⁹⁰, que se centra em várias medidas, entre elas, a realização de programas de proteção regional, por forma a reforçar as capacidades de proteção e os sistemas de asilo dos vários EM, o apoio ao desenvolvimento das capacidade de asilo nos países terceiros, intensificar a reinstalação⁹¹ na UE e a intensificação dos esforços para resolver as situações de presença prolongada dos refugiados (Comissão Europeia, 2011b).

Em 2013 são finalmente concluídas as negociações sobre o quadro legislativo do Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA), “que estabelecem padrões comuns exigentes e aprofundam a cooperação, a fim de garantir que os requerentes de asilo

⁸⁹ Em 2010 é criado o Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo (EASO), com o objetivo de contribuir para uma melhor aplicação do Sistema Europeu Comum de Asilo. *Cfr. Regulamento (UE) Nr. 439/2010*, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de Maio de 2010.

⁹⁰ Relembremos o pilar da luta contra a migração irregular e o tráfico dos seres humanos, referido no ponto 2.5.

⁹¹ De acordo com a Comissão Europeia (2012, p. 296) a reinstalação “significa a transferência, a pedido do ACNUR, baseado na necessidade de proteção internacional, de um nacional de país terceiro ou apátrida, de um país terceiro para um Estado-Membro, onde lhe é permitido residir com o estatuto de refugiado”.

Cfr. COM(2009) 447 final, da Comissão das Comunidades Europeias, de 2 de Setembro de 2009.

são tratados da mesma forma no âmbito de um sistema aberto e justo qualquer que seja o país onde solicitam asilo” (Comissão Europeia, 2014b, p. 3).

Além do Regulamento Eurodac, que já desenvolvemos no ponto anterior, o SECA compreende a Diretiva “Procedimentos de Asilo”, a Diretiva “Condições de Acolhimento”, a Diretiva “Estatuto de Refugiado” e o Regulamento de Dublin.

A primeira, “Procedimentos de Asilo” criada em 2005⁹², tem como objetivo definir normas mínimas aplicáveis ao procedimento de concessão e de retirada do estatuto de refugiado nos EM, ou seja, regulamenta todo o processo para a apresentação de um pedido de asilo. Esta foi reformulada pela Diretiva 2013/32/UE que é muito mais exigente e apresenta regras mais claras e estipula que os pedidos de asilo nas fronteiras devam ser realizados de forma mais rápida e eficaz.

A Diretiva “Condições de Asilo”, estabelecida em 2003⁹³, estabelece as condições mínimas de acolhimento adequadas aos requerentes de asilo, enquanto estes esperam o resultado da análise do seu pedido, essencialmente, habitação, alimentação, cuidados de saúde e emprego.

No entanto, a sua atualização pela Diretiva 2013/33/UE, visa proporcionar melhores condições humanas e materiais de acolhimento. Desta forma, foram adotadas normas comum em matéria de detenção dos requerentes de asilo, ajudando a prevenir detenções arbitrárias e salienta a obrigatoriedade de uma apreciação individual de cada requerente de asilo.

Estabelecida em 2004, a Diretiva 2004/83/CE, “Estatuto de Refugiado”, estabelece normas mínimas relativas às condições a preencher por nacionais de países terceiros ou apátridas para poderem beneficiar do estatuto de refugiado ou de pessoa que, por outros motivos, necessite de proteção internacional, bem como relativas ao respetivo estatuto e relativas ao conteúdo da proteção concedida.

A atual Diretiva 2011/95/UE pretende aperfeiçoar a habilidade do processo de decisão e garantir que as pessoas que tentam escapar de perseguições, guerra ou tortura são tratadas com justiça e de um modo regular, melhorando os seus acessos a medidas de integração, emprego, cuidados de saúde e residência.

Por fim, o Regulamento de Dublin, originalmente criado em 1990, atualizado em 2003 e em 2013, estabelece os critérios e mecanismos de determinação do EM responsável pela análise e um pedido de asilo apresentado num dos EM por um nacional de um país terceiro.

⁹² Cfr. Diretiva 2005/85/CE do Conselho da União Europeia, de 1 de Dezembro de 2005.

⁹³ Cfr. Diretiva 2003/9/CE, do Conselho da União Europeia, de 27 de Janeiro de 2003.

O mais recente Regulamento de Dublin⁹⁴, reforça a proteção dos requerentes de asilo durante o procedimento de análise do pedido e esclarece as regras que dirigem as relações entre países. Dublin também estipula que o requerente deve pedir asilo no primeiro país da UE que alcançou e permanecer no mesmo enquanto o seu pedido é analisado.

Como podemos observar, o SECA tem ao seu dispor instrumentos e medidas que visam oferecer maior facilidade de acesso ao pedido de asilo e respostas mais justas. No entanto, a *crise de migrantes* veio abalar a sua eficácia, pondo em causa a sua rapidez e honestidade. No ponto seguinte, iremos assim desenvolver se as medidas aplicadas pela UE na sua gestão, vão ao encontro do sistema europeu comum de asilo e do respeito pelos direitos humanos dos requerentes.

3.4. Respostas da UE à pressão migratória

Como podemos ver, a UE exerce o controlo da mobilidade dos migrantes de diversas maneiras. Não obstante, na *crise migratória* de 2015, as instituições e autoridades policiais viram-se confrontados com dois objetivos opostos: por um lado facilitar a passagem das fronteiras por aqueles denominados de “migrantes idóneos”⁹⁵ e, ao mesmo tempo, detetar e bloquear os “crimigrantes”⁹⁶ (Aas, 2011).

Esta diferenciação de migrantes é uma dimensão central das polícias nas fronteiras e implica julgamentos rápidos. Para isso, são muitas vezes usados critérios como a nacionalidade dos indivíduos, o género, etnia, idade, roupas ou bagagem, o modo de transporte, o seu itinerário e o uso de documentos falsificados (Colombeau, 2015).

Esta securitização da fronteira influenciou a forma como se constrói a figura do migrante forçado. De acordo com Cetti (2014, p. 7)

As the European border is now viewed almost exclusively through a security lens, and its policy expressed in a terminology rife with military analogies, this outlook has infected the way the figure of the forced migrant is constructed. They are implicitly portrayed as embodiments of insecurity, representatives of a dubious hinterland containing a range of threatening illegal organizations and activities, from narco-empires to human trafficking and global terrorism. Forced by the processes of dispossession and displacement (...) into the global circuits of survival migration, their interception and

⁹⁴ Cfr. Regulamento N.º 604/2013, do Parlamento Europeu e do Conselho da União Europeia, de 26 de Junho de 2013. Jornal Oficial da União Europeia L 180.

⁹⁵ Tradução livre de “bona fide travelers”.

⁹⁶ Tradução livre de “crimmigrants”.

return appears to have become the primary rationale of a common European immigration and asylum regime.

Neste sentido, a União desenvolve uma política comum de imigração destinada a garantir, em todas as fases, uma gestão eficaz dos fluxos migratórios, um tratamento equitativo dos nacionais de países terceiros que residam legalmente nos EM, bem como a prevenção da imigração ilegal e do tráfico de seres humanos e o reforço do combate a estes fenómenos⁹⁷. Para isso, a CAAS é explícita quando refere que qualquer pessoa deve ser submetida pelo menos a um controlo que permita determinar a sua identidade a partir da apresentação dos documentos de viagem⁹⁸.

Como já mencionámos, a Abordagem Global para a Migração e Mobilidade coloca a migração no topo da agenda política da UE salientando “a necessidade de uma política da UE coerente e global em matéria de migração” (Comissão Europeia, 2011b, p. 2). Para isso, foram elaborados diálogos sobre migração, mobilidade e segurança com países como a Tunísia, Marrocos, Egipto e Líbia, por forma a reforçar a cooperação na gestão de fluxos migratórios e da circulação de pessoas através de parcerias para a mobilidade, onde a Carta dos Direitos Fundamentais da UE (CDFUE) tem papel fundamental.

Nos últimos anos, como consequência da atualização do sistema de Dublin de 2013, países como a Itália e a Grécia têm sentido de forma especial o impacto da crise migratória. Neste sentido, houve a necessidade de implementação de diversos centros de receção, apoiados pela UE, para registar e coordenar o retorno de migrantes irregulares que não cumpriam os critérios de proteção internacional.

Embora estes países tenham sido particularmente pressionados, este enorme fluxo de migrantes foi uma nova experiência para todos os países europeus. Em Abril de 2015, a UE estabelece uma resposta com dez pontos de ação por forma a reforçar o controlo de fronteiras, melhorar filtros de segurança, gerir fluxos de migrantes e combater traficantes e o contrabando de migrantes (Comissão Europeia, 2015e).

Os dez pontos baseavam-se no reforço financeiro e de operacionais nas Operações Conjuntas no Mediterrâneo, nomeadamente a *Triton* (em Itália) e *Poseidon* (na Grécia), num esforço para a captura e destruição de navios usados por contrabandistas, numa maior colaboração entre a Europol, Frontex, Eurojust e o GEAA, na reunião de informação sobre o *modus operandi* de traficantes, a implementação de equipas da GEAA na Itália e na Grécia, a reunião de impressões digitais de todos os migrantes, projetos de reinstalação e programas de retorno rápido para migrantes irregulares,

⁹⁷ Cfr. Art. 79º TFUE (Assembleia da República, 2008, p. 98).

⁹⁸ Cfr. Art. 6º (2) CAAS (Comunidades Europeias, 2001, p. 35).

compromissos com os países que cercam a Líbia e a implementação de Oficiais de Ligação para a Imigração.

Menos de um mês depois é lançada a Agenda Europeia da Migração, excelente instrumento para compreendermos o plano de ação europeu de combate aos fluxos migratórios em massa e desordenado (Comissão Europeia, 2015b).

A Agenda segue a linha do plano de ação acima exposto e estabeleceu várias ações imediatas. A primeira prioriza o salvamento de vidas no mar, com a triplicação do orçamento das operações *Triton* e *Poseidon* e a mobilização de meios.

Num segundo momento, é reforçada a necessidade de dismantelar redes criminosas de tráfico de migrantes, através de operações de PCSD, com vista à partilha de informações que permitam reconhecer e capturar os contrabandistas e ao fortalecimento da operação *Mare* da Europol.

No âmbito do Art. 78º (3) do TFUE, a realocação é a terceira ação nomeada e compreende a criação de sistema de distribuição temporária de indivíduos carentes de proteção internacional. Isto significa que a análise dos pedidos será da responsabilidade dos EM de acolhimento e a redistribuição será baseada em critérios como o PIB, população, taxa de desemprego e números anteriores de requerentes de asilo e de refugiados reinstalados. A par desta, a reinstalação é outra das ações, sobre a qual o ACNUR aprovou o objetivo de 20.000 lugares anuais de reinstalação até 2029⁹⁹.

A UE comprometeu-se também a parcerias com países terceiros - através do Serviço Europeu para a Ação Externa e de Programas de Proteção e Desenvolvimento Regional, em África e no Médio Oriente - e à aceção do conceito de *Hotspot* ou pontos de acesso, onde o GEAA, a Frontex e a Europol trabalharão no terreno com os EM da primeira linha para elaborar o mais depressa possível as identificações, registos e recolhas de impressões digitais. Neste sentido, a Comissão Europeia (2015b, p. 8) reconhece que

a crise migratória no Mediterrâneo pôs o enfoque nas necessidades imediatas, mas também tornou óbvias as limitações estruturais da política de migração da UE e dos instrumentos disponíveis. Este aspeto constitui uma oportunidade para a UE encarar a necessidade de a sua política de migração ser equilibrada e enviar aos cidadãos o sinal claro de que é mais eficaz a gestão coletiva da migração por todos os intervenientes da UE.

Para isso, a agenda define quatro níveis de ação para uma política de migração da UE, que vão ao encontro do elaboração da nossa pesquisa: a redução dos incentivos à

⁹⁹ Cfr. Anexo Sistemas europeus de realocação e reinstalação (Comissão Europeia, 2015b, p. 21).

migração irregular, a gestão de fronteiras, a aplicação da política comum de asilo e o desenvolvimento de uma política de migração legal¹⁰⁰.

Um dos pontos mais controversos da Agenda foi a iniciativa de realocização empregada para distribuir de forma mais uniforme a pressão dos refugiados entre os EM da UE, através da aplicação de quotas para atingir esse objetivo. Nem todos os países tiveram reações positivas: enquanto que a Alemanha recebeu um elevado número de migrantes, países como a Hungria, a República Checa, Eslováquia e Polónia repreenderam este sistema, acusando-o de ser injusto, para os países de primeira linha e para os refugiados, e ineficaz, uma vez que grande parte dos refugiados apenas usem certos países como trânsito, não sendo o seu real objetivo permanecer neles (Damoc, 2016).

De acordo com Postelnicescu (2016), a crise dos refugiados enfatizou precisamente a falta de procedimentos legais comuns e de solidariedade entre os EM. Exemplo disso, foi a falta e o atraso de muitos países em introduzir o Regulamento de Dublin de 2013 nas suas legislações nacionais.

Na verdade, o sistema foi largamente abandonado pela Alemanha que, em 2015, parou de aplicar a regra para os requerentes de asilo de origem síria e outros países já a teriam suspenso para requerentes de asilo que entraram na Grécia e em Itália (Orrenius & Zavodny, 2016).

No total mais de 15 mil milhões foram mobilizados, nos anos de 2015 e 2016, para garantir e reforçar a ação da UE no campo da migração e controlo de fronteiras (União Europeia, 2016). No entanto, em plena *crise de migrantes*, grande parte dos Estados não estava consciente da aplicação dos instrumentos comuns e arrastava ao máximo qualquer decisão.

3.5. O Acordo com a Turquia

A Turquia é um dos maiores protagonistas da *crise de migrantes*, visto acolher o maior número de migrantes e refugiados no ano de 2015 e ter celebrado um polémico acordo com UE, a Março de 2016, merecendo por isso destaque no nosso estudo. Mas as relações entre ambos são muito mais complexas e antigas. Desde 1963, com o Acordo de Associação¹⁰¹, centrado essencialmente numa união aduaneira, que a Turquia revela um desejo de integração na União.

¹⁰⁰ No que respeita à política de migração legal, ver *Comunicação (2016) 197 final*, da Comissão Europeia, de 6 de Abril de 2016.

¹⁰¹ Cfr. *Agreement establishing an Association between the European Economic Community and Turkey* (1963). Jornal Oficial das Comunidades Europeias L 361.

No entanto, só em 1987 é oficialmente solicitada a sua adesão, sendo que dois anos depois a Comissão Europeia determina um Parecer sobre a adesão da Turquia, negando o pedido por motivos políticos, económicos e de direitos humanos, considerando que os mesmos ainda não atingiram os níveis exigidos numa democracia¹⁰². Contudo, acrescenta que a Comunidade tem grande interesse em intensificar as suas relações com o país e ajudá-lo a concluir o seu processo de modernização económica e política.

Ao longo dos anos seguintes, foram criadas condições e tentativas de cooperação entre ambas as partes¹⁰³, mas é apenas em 2005, que a Comissão adota uma comunicação de recomendação para o início das negociações para a adesão¹⁰⁴. No mesmo ano foi confirmada uma resolução acerca do início das negociações de adesão com a Turquia¹⁰⁵.

Apesar de existir uma grande comunidade turca na Europa, nomeadamente na Alemanha, e de ter sido um respeitado aliado em relação à OTAN, os fatores não terão sido suficientes para uma efetiva adesão à UE. Além do mais, o país tem níveis sociais, económicos e culturais muito distintos dos da União Europeia e “uma grande dimensão territorial, o que lhe conferiria um forte peso decisório, no seio da União (facto que, naturalmente, preocupa sobremaneira os atuais Estados-Membros “grandes” da União)” (Laureano & Rento, 2014, p. 110).

Outro importante fator a ter em consideração é o facto de que, uma adesão da Turquia à UE envolveria, atualmente, fazer parte do Espaço Schengen¹⁰⁶. Ora, esta premissa levanta questões sobre o controlo de fronteiras e o fluxo de migrantes. Caso uma adesão se realizasse, a fronteira externa da União estaria a par de zonas de grandes conflitos, como a Síria, o Iraque e o Irão. Todo este caminho determina a Turquia como um eterno candidato à União Europeia.

Em 2016, a par da *crise de migrantes*, foi assinado a 18 de Março, o Acordo entre a UE e a Turquia¹⁰⁷, que descreve várias iniciativas por forma a enfrentarem a crise de refugiados sírios e a controlarem a migração irregular na região (Conselho Europeu, 2016). No entanto, são inúmeras as críticas levantadas, uma vez que o acordo permite

¹⁰² Cfr. SEC(89) 2290 final, da Comissão das Comunidades Europeias, de 20 de Dezembro de 1989.

¹⁰³ Ver Pacote Matutes (1990), o Acordo de Ancara (1995), o Programa Meda (1996), Comunicação sobre a Turquia (1997), o Partenariado para adesão (2001), Programa Económico pré-adesão (2002).

¹⁰⁴ Cfr. Comunicação (2004) 656 final, da Comissão das Comunidades Europeias, de 6 de Novembro de 2004.

¹⁰⁵ Cfr. Resolução 2005/2576, do Parlamento Europeu, de 21 de Setembro de 2005.

¹⁰⁶ Cfr. Art. 7º do Protocolo Relativo ao Acervo de Schengen Integrado no âmbito da UE, do TFUE: “Para efeitos das negociações de adesão de novos Estados-Membros à União Europeia, o acervo de Schengen e as demais medidas adotadas pelas instituições no seu âmbito de aplicação entendem-se como sendo um acervo que deve ser aceite na totalidade por todos os Estados candidatos à adesão” (Assembleia da República, 2008, p. 387).

¹⁰⁷ O Acordo de 18 de Março de 2016 confirma o compromisso estabelecido pelo plano de ação conjunta ativado a 29 de Novembro de 2015 e de 15 de Outubro de 2015.

que os governos europeus evitem os seus compromissos internacionais de proteção aos refugiados, sendo signatários da Convenção de Genebra de 1951 e do seu Protocolo de 1967.

Segundo o Acordo, a partir do dia 20 de Março de 2016, todos os migrantes irregulares que chegassem à Grécia, vindos da Turquia, seriam devolvidos a este último. Por cada indivíduo de nacionalidade síria devolvido, outro oriundo da Turquia, seria reinstalado na União.

Esta “cooperação” seria concretizada com o pagamento de 3 mil milhões de euros, por parte da UE à Turquia, no âmbito do Mecanismo em favor dos refugiados no país e serviria para assegurar “o financiamento de outros projetos, (...) nomeadamente no domínio da saúde, da educação, das infraestruturas, da alimentação e outras despesas de subsistência, que podem ser rapidamente financiados através do Mecanismo” (Conselho Europeu, 2016, Ponto 6). Outra das condições oferecidas pela União foi o compromisso de suprimir os requisitos em matéria de vistos para os cidadãos turcos.

Embora a declaração afirme “plena conformidade com o direito da UE e o direito internacional (...) e no respeito do princípio da não repulsão”, Gomes (2016) salienta o que a medida viola a Convenção de Genebra que estabelece que cada pessoa tem o direito de pedir asilo no país que pretende e que o seu caso seja individualmente considerado, indo também contra o princípio da não-repulsão, estabelecido no Art. 33^{o108}.

Além de pôr em causa os direitos dos migrantes e refugiados, não podemos deixar de referir que a implementação de um acordo deste sentido, além de desviar as pessoas para rotas mais perigosas, demonstra a falta de solidariedade e cooperação entre os países europeus (Norwegian Refugee Council, 2016).

O Acordo é ainda fortemente criticado porque a Turquia, definitivamente, não é um país seguro para migrantes ou refugiados. De acordo com a Amnistia Internacional (2016, p. 5) “on contrary to what is required under EU and international law –Turkey does not provide effective protection to the asylum-seekers and refugees on its territory”.

Na realidade, cerca de 80% do número de refugiados e migrantes acolhidos pela Turquia, encontram-se a viver sob o princípio da proteção temporária¹⁰⁹. Isto porque, embora a Turquia seja signatária da Convenção de Genebra, não segue o Protocolo de

¹⁰⁸ De acordo com o Artigo: “No Contracting State shall expel or return (“refouler”) a refugee in any manner whatsoever to the frontiers of territories where his life or freedom would be threatened on account of his race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion” (Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, 2010, p. 30).

¹⁰⁹ A Organização Internacional das Migrações (2011, p. 97) define o conceito como “an arrangement developed by States to offer protection of a temporary nature to persons arriving en masse from situations of conflict or generalized violence, without prior individual status determination”. Na realidade, esta medida tem sido desenhada para limitar a integração e proteção e incentivar a repatriação (Rygiel et al., 2016).

1967 – embora siga a cláusula da limitação geográfica, no sentido de que o país apenas aceita responsabilidade legal para proteção de refugiados vindos da Europa.

O princípio de proteção temporária aos migrantes forçados e refugiados, fornece-lhes um estado precário, que os deixa significativamente vulneráveis a situações inseguras, de pobreza e exploração, acesso limitado a emprego legal, condições de vida instáveis, uma vez que não conseguem ter acesso a uma total cidadania e residência de longa duração. É contra esta premissa que muitos migrantes optam por arriscar as suas vidas em viagens para a Europa, para pedirem asilo (Rygiel et al., 2016).

Ora, se admitirmos a Turquia como um país inseguro, o Acordo em questão, vai contra a CDFUE que consagra vários direitos fundamentais que devem ser respeitados pelos Estados no tratamento dos pedidos de proteção internacional. Neste ponto, é paradigmática a redação do Art.19º, que proíbe as expulsões coletivas e o afastamento, expulsão ou extradição para um país “onde corra sério risco de ser sujeito a pena de morte, a tortura ou a outros tratos ou penas desumanos ou degradantes” (p. 12).

Por isso, muitas dúvidas são levantadas acerca da legalidade e eficácia deste “negócio”. De acordo com Collett (2016), “the reality is that EU leaders left themselves too little time to do many of the things that could have avoided such drastic deal-making with Turkey, whether offering greater assistance in countries of first asylum, or fully supporting the development of the asylum system in Greece”.

Assim, o acordo deixa pouco espaço para a criação de um eficiente sistema de proteção na Turquia, acentuando que, providenciar proteção a um grande número de migrantes pode ser um negócio relativamente lucrativo, deixando os requerentes de asilo com cada vez menos alternativas.

Ferreira (2016a, p. 12) chega mesmo a denominar este acordo como “lastimoso”, acusando-o de influenciar

a multiplicação de contactos com governos do mesmo estilo – ou dispostos a tudo a troco de apoio financeiro – para instalar campos de refugiados, aparentemente destinados a construir verdadeiras ilhas malditas de encarceramento de seres humanos que apenas conhecem o sofrimentos e o terror e a quem se quer negar qualquer futuro.

SÍNTESE CONCLUSIVA

A sociedade europeia sofreu constantes mutações ao longo do último século. A II GM, o desenvolvimento de uma união europeia, o fim da Guerra Fria, os ataques terroristas do 11 de Setembro de 2001 e, mais recentemente, a *crise de migrantes* em 2015, tiveram um papel fundamental para o crescimento de desafios e conceções securitárias no seio da comunidade.

Na realidade, e como podemos observar, a Europa Contemporânea sempre foi palco de episódios de mobilidade e migração, que se traduziram em mudanças sociais, económicas, demográficas e políticas. A globalização transformou a essência dos fluxos e, nesse sentido, os países e regiões que outrora foram pontos de emigração, transformaram-se em novas áreas de imigração, das quais a Europa é o nosso principal exemplo.

Para tal, muito contribuíram as novas tecnologias de informação e o progresso dos transportes e comunicação. No entanto, e seguindo a lógica de Castles (2005), as atuais políticas governamentais não acompanham as novas lógicas transnacionais de migração.

Hoje, a distinção entre migrante e refugiado é extremamente difícil de identificar. Embora os seus conceitos estejam bem definidos pelo Direito Internacional, na prática, os seus significados confundem-se, uma vez que, grande parte dos indivíduos se desloca, que por razões económicas, quer por razões humanitárias, tornando quase impossível agrupá-los numa só categoria.

Ao longo da descrição do cenário da *crise de migrantes*, podemos observar as vulnerabilidades da UE perante os números apresentados. Nunca o continente tinha registado valores anuais tão elevados de chegada de migrantes e, por isso, a falta de preparação das autoridades e governos e a fraca elaboração de políticas de imigração.

Um dos principais desafios que acompanharam a chegada em massa de migrantes, foi a sua integração na sociedade e países de acolhimento. A existência de estereótipos racistas aumenta os discursos securitários e nacionalistas, na medida em que, de um modo geral, a comunidade europeia considera os fluxos de migrantes como perigosos a níveis políticos, económicos e sociais.

A obra de Huntington demonstra de uma forma clara e objetiva as consequências da diversidade cultural, essencialmente entre uma sociedade ocidental, de origem cristã, e uma outra árabe, seguidora da religião muçulmana. Embora a União Europeia adote um discurso de tolerância e liberdade cultural e religiosa, a integração de migrantes muçulmanos, não se tem realizado de forma positiva.

Como consequência, assistimos a uma intensificação do discurso de securitização das fronteiras europeias, na medida em que a proteção das mesmas em prol da comunidade, continua a fazer parte de uma concepção de segurança que identifica este domínio como ingrediente principal de integridade e soberania de um Estado.

Ao longo do processo de integração europeia, a cooperação policial e judiciária foi ganhando cada vez mais importância, destacada com o desenvolvimento do Espaço Schengen e com os fenómenos terroristas.

Neste sentido, e respondendo à nossa pergunta de partida, são vários os desafios que as liberdades de circulação e os presentes fluxos migratórios colocam à segurança do continente europeu. Além da instabilidade cultural e social, uma das principais preocupações terá sido o aumento do crime organizado transnacional, nomeadamente através do dinamismo do tráfico de migrantes e das redes de contrabando, às quais muitos dos migrantes e requerentes de asilo recorrem, na inexistência de canais legais de migração para o continente europeu.

Por isso, a Europa enfrenta agora um desafio que compromisso e equilíbrio entre o fecho ou abertura de fronteiras, uma economia liberal, o respeito pelos direitos humanos e uma harmonização das políticas de integração.

No que respeita às hipóteses, acreditamos que o nosso estudo nos permitiu chegar a diversas confirmações. Relativamente à primeira “a liberdade de circulação no Espaço Schengen coloca em causa a segurança interna europeia”, no que concerne aos cidadãos europeus, não corroboramos esta suposição, uma vez que, a criação de um espaço de segurança, liberdade e justiça trouxe inúmeros benefícios aos mesmos. Schengen continua a ser considerado o projeto europeu mais positivo para a sociedade. Diminui tempos de viagens, comunicações, transportes de bens e mercadorias, dinamizou os mercados, o intercâmbio de cidadãos e o intensificou o sentimento e, posteriormente, o conceito de cidadania europeia. Não nos parece que o Espaço Schengen seja um projeto questionável ou frágil.

Do ponto de vista dos migrantes, um espaço como Schengen atrai-os e motiva-os a querer chegar à Europa. A possibilidade de poderem viajar facilmente entre os países membros, intensifica a vontade de entrar neste espaço. É possível que se esta liberdade de circulação fosse limitada aos migrantes não-europeus, o número seria muito mais baixo, uma vez que os pontos de entrada, a Sul, continuariam a ser países relativamente mais pobres que os do Norte – os grandes destinos dos requerentes de asilo.

Por outro lado, confirmamos a segunda hipótese, na medida em que “a entrada em massa de migrantes afeta a tranquilidade civil e cultural da comunidade europeia”, sendo que, conseguimos observar diversos obstáculos à integração de migrantes e, essencialmente, o crescimento de sentimentos nacionalistas e a radicalização de discursos contra migrantes, refugiados ou qualquer estrangeiro.

Não obstante, e indo ao encontro da nossa terceira hipótese, consideramos que “é possível um controlo organizado de fronteiras, através da cooperação policial”, uma vez que observámos um cada vez maior número de mecanismos de controlo de fronteiras e maiores predisposições de cooperação policial e solidariedade entre os EM.

Por último, não concordamos que “as políticas concretizadas pela UE são eficazes no controlo e gestão de migrantes”. Na realidade, não metemos em causa o papel das polícias e agentes responsáveis pelo controlo de fronteiras, mas sim a política de imigração da UE, nomeadamente, o Sistema Europeu Comum de Asilo. Foram vários os atrasos de introdução dos seus mecanismos nas legislações nacionais e a falta de desenvolvimento de uma eficaz política de asilo. Parece-nos que, até à crise de migrantes, os EM não tinham reunido esforços para a concretização de políticas de imigração e asilo e, por isso, os atrasos nos processamentos de indivíduos, o abandono dos direitos humanos, as falhas nos processos de realocização e a assinatura, desesperada, de um acordo com a Turquia.

Na realidade, as tentativas efetuadas pelos estados nação e pela comunidade internacional para regular as migrações têm sido esporádicas e motivadas por eventos espetaculares e não por perspetivas a longo prazo. No entanto, não cremos que a construção literal de um muro numa fronteira externa seja um sinal de expulsão, mas sim de controlo de entradas. Isto porque só é possível a garantia de segurança e proteção se os registos de entradas forem devidamente efetuados. É praticamente impossível ter conhecimento de uma grávida a precisar de assistência hospital, se o seu registo na fronteira não tiver sido efetuado. Relembramos que o Código de Fronteiras Schengen é claro quando refere que todos os indivíduos devem ser submetidos a pelo menos um controlo de entidade quando cruzam uma fronteira externa da UE.

Apesar as respostas tardias e pouco adequadas da UE, consideramos importante a construção, nos próximos anos, de uma abordagem coerente e global que permita colher os frutos dos movimentos migratórios e responder aos seus desafios, através de políticas preventivas –, e não reativas como as que verificámos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Glossários

- Comissão Europeia. (2012). *Glossário de Migração e Asilo*. Rede Europeia das Migrações. Obtido de http://rem.sef.pt/PagesPT/DocsPT/GlossarioThesaurus/glossario_migracao_asilo.pdf.
- Comissão Europeia. (2016a). *Glossary*. Obtido de EU Immigration Portal: http://ec.europa.eu/immigration/glossary_en#glosl.
- Organização Internacional das Migrações. (2011). Glossary on Migration. *International Migration Law Series*, 25. Obtido de <http://www.epim.info/wp-content/uploads/2011/01/iom.pdf>.

Obras Gerais e Específicas

- Aas, K. F. (2011). 'Crimmigrant' bodies and bona fide travelers: Surveillance, citizenship and global governance. *Theoretical Criminology*, 15(3), pp. 331-346.
- Albahari, M. (2015). Europe's refugee crisis. *Anthropology today*, 31(5), pp. 1-2.
- Baldwin, D. (1997). The concept of security. *Review of International Studies*, 23, 5-26.
- Balibar, É. (2003). At the borders of Europe. Em É. Balibar, *We, the people of Europe?: Reflections on Transnational Citizenship* (pp. 1-10). Princeton: Princeton University Press.
- Benam, Ç. H. (2011). Emergence of a "Big Brother" in Europe: Border Control and Securitization of Migration. *Insight Turkey*, 13(3), 191-207.
- Berényi, K. (2016). Statelessness and the refugee crisis in Europe. *Forced Migration Review*, 53, 69-70.
- Berti, B. (2015). The Syrian Refugee Crisis: Regional and Human Security Implications. *Strategic Assessment*, 17(4), pp. 41-53.
- Bigo, D. (2001). Migration and security. Em V. Guiraudon, & C. (. Joppke, *Controlling a New Migration World* (pp. 121-149). London: Routledge.
- Bigo, D. (2006). Internal and External Aspects of Security. *European Security*, 15(4), 385-404.
- Bigo, D. (2014). The (in)securitization practices of the three universes of EU border control: Military/Navy - border guards/police - database analysts. *Security Dialogue*, 45(3), 209-225.

- Bocăniaľă, T., & Bocăniaľă, A. (2012). Aspects of European Cooperation in the Fight against Cross-border Crime. *Contemporary Readings in Law and Social Justice*, 4(2), pp. 509-516.
- Bokshi, E. (2013). *Refugee Resettlement in the EU: The capacity to do it better and to do it more*.
- Bossong, R., & Rhinard, M. (2013). European internal security as a public good. *European Security*, 22(2), pp. 129-147.
- Brandão, A. P. (2004). Segurança: um conceito contestado em debate. Em A. Moreira (Coord), *Informações e Segurança: Estudos em Honra do General Pedro Cardoso*. Lisboa: Ed. Prefácio.
- Brandão, A. P. (2011). Vinte anos depois: mapeando o quadro teórico e a agenda de investigação dos Estudos de Segurança. *I Congresso Internacinal do Observare: As tendências internacionais e a posição de Portugal*.
- Bremberg, N. (2016). Making sense of the EU's reponse to the Arab uprisings: foreign policy practice at times of crisis. *European Security*, 25(4), 423-441.
- Castles, S. (2000). *Ethnicity and Globalization. From Migrant Worker to Transnational Citizen*. London: SAGE Publications.
- Castles, S. (2005). *Globalização, transnacionalismo e novos fluxos migratórios*. Lisboa: Fim de Século.
- Cătălin, A. (2012). Policy for prevention and combat of illegal immigration, a tool for achieving freedom and justice in the area of EU security. *International Scientific Conference on Security & Euroatlantic perspectives of the Balkans Police Science & Police Profession*, (pp. 98-105). Ohrid.
- Ceccorulli, M. (2010). Security and migration: the development of the Eastern dimension. *European Security*, 19(3), 491-510.
- Cesarani, D., & Fulbrook, M. (Eds). (1996). *Citizenship, nationality and migration in Europe*. London: Routledge.
- Cetti, F. (2014). Border Controls in Europe: Policies and Practices Outside the Law. *State Crime Journal*, 3(1), 4-28.
- Coelho, C. (2016). Schengen: o garante da integração e diversidade europeias. Não há União Europeia sem Schengen. Em E. P. Ferreira (Coord), *União Europeia - Reforma ou Declínio* (pp. 319-332). Lisboa: Vega.
- Colombeau, S. C. (2015). Policing the internal Schengen borders – managing the double bind between free movement and migration control. *Policing and Society*, 27(5), pp. 480-493.

- Damoc, A. (2016). Fortress europe breached: political and economic impact of the recent refugee crisis on european states. *Annals of the University of Oradea, Economic Science Series*, 25(1), pp. 20-29.
- Dijstelbloem, H., & Broeders, D. (2014). Border surveillance, mobility management and the shaping of non-publics in Europe. *European Journal of Social Theory*, 18(1), 21-38.
- Duarte, M., Lippert-Rasmussen, K., Parekh, S. & Vitikainen, A. (2016). Introduction to the thematic issue 'Refugee Crisis: The Borders of Human Mobility'. *Journal of Global Ethics*, 12(3), 245-251.
- Eco, U. (1998). *Como se faz uma tese em ciências humanas*. Lisboa: Editorial Presença.
- Ferreira, E. P. (Coord). (2011). *25 Anos na União Europeia, 125 Reflexões*. Coimbra: Almedina.
- Ferreira, E. P. (Coord). (2016a). *União Europeia: reforma ou declínio*. Lisboa: Vega.
- Ferreira, M. J. (2005). *A Política Externa Europeia - Uma reflexão sobre a União Europeia como ator internacional*. Lisboa: ISCSP.
- Ferreira, M. J. (2016b). *A União Europeia e as Dinâmicas da Europeização*. Lisboa: ISCSP.
- Finch, T. (2015). Love and management: Reflections on the 2015 refugee crisis. *Juncture*, 22(3), 230-234.
- Frangakis, P. (2013). Political Personnel, Border Security, the Nation and the European Integration Process: The Consequences of the Political Bordering of the Nation on the EU Decision-Making Process in Matters of Border Security. *Eurolimes*, 15, pp. 158-168.
- Georgiev, V. (2010). Towards a common European border security policy. *European Security*, 19(2), 255-274.
- Gherman, A. C. (2015). Cross-border police cooperation in the European Union. *Annals of University of Oradea, Series: International Relations & European Studies*, 7, pp. 203-216.
- Giegerich, B. (2010). *Europe and global security*. London: International Institute for Strategic Studies.
- Gil, A. R. (2016). A crise migratória de 2015 e os direitos humanos das pessoas carecidas de proteção internacional: o direito europeu posto à prova. Em *Estudos em Homenagem ao Conselheiro Presidente Rui Moura Ramos* (Vol. 1). Coimbra: Almedina.
- Gomes, A. (2016). Identidade e cidadania na União Europeia. Em E. P. Ferreira, *União Europeia - Reforma ou Declínio* (pp. 271-276). Lisboa: Vega.

- Grygiel, J. (2016). The Return of Europe's Nation-States: The Upside to the EU's Crisis. *Foreign Affairs*, 95(5), 94-101.
- Guild, E. (2005). *International Migration and Security. Opportunities and challenges*. London: Routledge.
- Guiraudon, V., & Joppke, C. (Eds). (2001). *Controlling a new migration world*. London: Routledge.
- Hailbronner, K. (2000). *Immigration and asylum law and policy of the European Union*. The Hague: Kluwer Law International.
- Holtug, N. (2016). A fair distribution of refugees in the European Union. *Journal of Global Ethics*, 12(3), pp. 279-288.
- Huntington, S. P. (1996). *O Choque das Civilizações e a Mudança na Ordem Mundial*. Lisboa: Gradiva.
- Huybreghts, G. (2015). The Schengen Convention and the Schengen acquis: 25 years of evolution. *ERA Forum*, 16(3), 379-426.
- Jawad, H. (1995). Islam and the west: How fundamental is the threat? *The RUSI Journal*, 140(4), 34-38.
- Karanja, S. (2008). *Transparency and Proportionality in the Schengen Information System and Border Control Co-operation*. Boston: Martinus Nijhoff Publishers.
- Laureano, A., & Rento, A. (2014). Consequências das Divergências entre os Estados no Desenvolvimento do "Espaço Schengen" da Europa. *Revista de Derecho, Universidad del Norte*, 42, 96-116.
- Lavenex, S. (2006). Shifting Up and Out: The Foreign Policy of European Immigration Control. *West European Politics*, 29(2), 329-350.
- Leitão, J. (2016). Integração e Diversidade. Em E. P. Ferreira, *União Europeia - Reforma ou Declínio* (pp. 345-357). Lisboa: Vega.
- Léonard, S. (2010). EU border security and migration into the European Union: FRONTEX and securitisation through practices. *European Security*, 19(2), 231-254.
- Léonard, S., & Kaunert, C. (2016). Beyond Stockholm: in search of a strategy for the European Union's Area of Freedom, Security and Justice. *European Politics and Society*, 17(2), pp. 143-149.
- Lipics, L. (2010). The impact of the visa policy on integrated border management. *Current Issues of Business & Law*, 5(2), pp. 388-404.
- Marques, M. M. (Coord). (2010). *Estado-Nação e Migrações Internacionais*. Lisboa: Livros Horizonte.

- Massey, D.; Arango, J.; Hugo, G.; Kouaouci, A.; Pellegrino, A. & Taylor, E. (1993). Theories of International Migration: A Review and Appraisal. *Population and Development Review*, 19(3), 431-466.
- Matos, H. J. (2010). O Sistema de Segurança Interna: O Caso Português. Em A. Moreira, & P. Ramalho (Coord), *Estratégia* (Vol. XIX, pp. 175-245). Lisboa: Instituto Português da Conjuntura Estratégica.
- Matos, H. J. (2015). A Chegada do Califado Universal à Europa. Em E. P. Correia (Coord), *Liberdade e Segurança* (pp. 147-152). Lisboa: ISCPSI-ICPOL.
- Matos, H. J. (2016). *Terrorismo & Contraterrorismo, Sistemas de Segurança Interna*. Casal de Cambra: Caleidoscópio.
- McDonald, M. (2002). Human Security and the Construction of Security. *Global Society*, 16(3), 277-295.
- Metea, I. (2012). Schengen Area in the current security environment. *Revista Academiei Fortelor Terestre*, 17(3), pp. 242-248.
- Mezzadra, S., & Neilson, B. (2013). *Border as method, or, the multiplication of labor*. Durham and London: Duke University Press.
- Miguel, J. (2016). Acervo de Schengen, o espaço de liberdade, justiça e segurança e a livre circulação de pessoas. Em E. P. Ferreira (Coord), *União Europeia - Reforma ou Declínio* (pp. 333-344). Lisboa: Vega.
- Moreira, A. (2006). A segurança e o novo mundo. Em M. Valente (Coord), *II Colóquio de Segurança Interna* (pp. 335-338). Coimbra: Almedina.
- Moreira, A. (2015). Liberdade de Circulação. Em E. P. Correia (Coord), *Liberdade e Segurança* (pp. 13-19). Lisboa: ISCPSI-ICPOL.
- Moşoiu, O., & Din, M. (2012). Border crime implications on security, surveillance and control policies of the European Union border. *International Conference of Scientific Paper Afases*, (pp. 903-909). Brasov.
- Pickering, S., & Cochrane, B. (2012). Irregular border-crossing deaths and gender: Where, how and why women die crossing borders. *Theoretical Criminology*, 17(1), pp. 27-48.
- Plender, R. (2008). EU Immigration and Asylum Policy - The Hague Programme and the way forward. *ERA Forum*, 9, 301-325.
- Reis, F. L. (2010). *Como Elaborar uma Dissertação de Mestrado Segundo Bolonha*. Lisboa: PACTOR.
- Rodrigues, C. J. (2016). As Comunidades de 1986 e a União de 2016. Em E. P. Ferreira (Coord), *União Europeia - Reforma ou Declínio* (pp. 19-33). Lisboa: Vega.
- Rothschild, E. (1995). What is Security? *Daedalus*, 124(3), 53-98.

- Ryan, S. (2016). EU asylum policy - the external dimension. *Conference on future of European asylum policy*. Oslo.
- Rygiel, K., Baban, F., & Ilcan, S. (2016). The Syrian refugee crisis: The EU-Turkey 'deal' and temporary protection. *Global Social Policy*, 16(3), 315-320.
- Sagrera, R. H. (2013). EU-Neighbourhood Cross-border Cooperation: Fostering Border Management as a Condition for Increased Mobility. *Eurotimes*, 16, pp. 163-178.
- Salzman, P. C. (2011). When They Proclaim "Islam is the Answer," What is the Question?: The Return to Political Islam. *The Journal of the Middle East and Africa*, 2(2), 129-152.
- Santo, P. E. (2010). *Introdução à metodologia em Ciências Sociais - Gênese, Fundamentos e Problemas*. Lisboa: Sílabo.
- Sarmento, M. (2013). *Metodologia científica para a elaboração, escrita e apresentação de teses*. Lisboa: Universidade Lusíada Editora.
- Soares, A. M. (2005). *União Europeia: que modelo político? – A atualidade do método comunitário*. Lisboa: ISCSP.
- Triadafilopoulos, T. (2011). Illiberal Means to Liberal Ends? Understanding Recent Immigrant Integrations Policies in Europe. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 37(6), 861-880.
- Warner, D. (1997). Migration and Refugees: a Challenge for the 21st Century. Em J.-Y. Carlier, D. Vanheule, & (Eds.), *Europe and Refugees: A Challenge?* (pp. 57-65). The Hague: Kluwer Law International.
- Winn, N. (2000). In search of Europe's internal and external borders: politics, security, identity and the European Union. *Perspectives on European Politics and Society*, 1(1), 19-48.
- Woude, M., & Berlo, P. (2015). Crimmigration at the Internal Borders of Europe? Examining the Schengen Governance Package. *Utrecht Law Review*, 11(1), pp. 61-79.
- Zaiotti, R. (2011). *Cultures of Border Control: Schengen & the Evolution of European Frontiers*. Chicago and London: The University of Chicago Press.

Documentos Oficiais (Legislação Europeia e Internacional, e outros)

- Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados. (2010). *Convention and Protocol Relating to the Status of Refugees*. Geneva: UNHRC. Obtido de <http://www.unhcr.org/3b66c2aa10>.
- Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados. (2014). *Convention relating to the Status of Stateless Persons*. Geneva: UNHRC. Obtido de

http://www.unhcr.org/ibelong/wp-content/uploads/1954-Convention-relating-to-the-Status-of-Stateless-Persons_ENG.pdf.

- Assembleia da República. (2008). Tratado de Lisboa. Versão Consolidada. Lisboa: Assembleia da República. Obtido de https://www.parlamento.pt/europa/Documents/Tratado_Versao_Consolidada.pdf.
- Ato Único Europeu. (1987). Jornal Oficial das Comunidades Europeias L 169. Obtido de <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:L:1987:169:FULL&from=PT>.
- Comissão das Comunidades Europeias. (2005). *Comunicação (2005) 491 final*, de 12 de Novembro de 2005 relativa à Estratégia em relação à dimensão externa do espaço de liberdade, de segurança e de justiça. Obtido de <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005DC0491&from=EN>.
- Comissão Europeia. (2011). *Comunicação (2011) 743 final*, de 18 de Novembro de 2011 relativa à Abordagem global para a migração e a mobilidade. Obtido de <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0743&from=EN>.
- Comissão Europeia. (2014a). *Comunicação (2014) 154 final*, de 11 de Março de 2014, Como conseguir uma Europa aberta e segura. Obtido de <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0154&from=PT>.
- Comissão Europeia. (2015a). *Comunicação (2015) 185 final*, de 28 de Abril de 2015 relativa à Agenda Europeia para a Segurança. Obtido de <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0185&from=PT>.
- Comissão Europeia. (2015b). *Comunicação (2015) 240 final*, de 13 de Maio de 2015 relativa à Agenda Europeia da Migração. Obtido de <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/PT/1-2015-240-PT-F1-1.PDF>.
- Comissão Europeia. (2015c). *Comunicação (2015) 285 final*, de 27 de Maio de 2015 relativa ao Plano de Ação da EU contra o tráfico de migrantes (2015-2020). Obtido de <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0285&qid=1504974593586&from=PT>.
- Comissão Europeia. (2015d). *Comunicação (2015) 625 final*, Proposta de Diretiva relativa luta contra o terrorismo e que substitui a Decisão-Quadro 2002/475/JAI do Conselho relativa à luta contra o terrorismo. Obtido de <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/PT/1-2015-625-PT-F1-1.PDF>.
- Comissão Europeia. (2015e). Joint Foreign and Home Affairs Council: Ten point action plan on migration. Obtido de http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4813_en.htm.
- Comunidades Europeias. (2001). *O Acervo de Schengen integrado na União Europeia*. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.

- Conselho da Europa. (1949). *Estatuto do Conselho da Europa*, de 5 de Maio de 1949. Obtido de <https://rm.coe.int/1680306052>.
- Conselho da União Europeia. (2004). Princípios básicos comuns da política de integração dos imigrantes na União Europeia. Doc. 12979/04, de 1 de Outubro de 2004. Obtido de <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12979-2004-INIT/pt/pdf>.
- Conselho da União Europeia. (2006). *Conclusões do Conselho para a Gestão Integrada de Fronteiras*. 2768^o Sessão do Conselho de Justiça e Assuntos Internos. Obtido de <https://europa.eu/capacity4dev/ibm-eap/document/2-council-conclusions-integrated-border-management-jha-council-4-5-december-2006>.
- Conselho da União Europeia. (2010). Projeto de estratégia da segurança interna da União Europeia. Rumo a um modelo europeu de segurança. Doc. 7120/10, de 8 de Março de 2010. Obtido de <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7120-2010-INIT/pt/pdf>.
- Conselho da União Europeia. (2015a). Projeto de conclusões do Conselho sobre a Estratégia Renovada de Segurança Interna da União Europeia para 2015-2020. Obtido de <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9798-2015-INIT/pt/pdf>.
- Conselho das Comunidades Europeias. Comissão das Comunidades Europeias. (1992). *Tratado da União Europeia*. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias. Obtido de https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_on_european_union_pt.pdf.
- Conselho Europeu. (1999). *Conclusões da Presidência Conselho Europeu de Tampere 15 e 16 de Outubro de 1999*. Obtido de http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_pt.htm.
- Conselho Europeu. (2000). *Conselho Europeu de Nice de 7 a 10 de Dezembro de 2000, Conclusões da Presidência*. Obtido de http://www.europarl.europa.eu/summits/nice1_pt.htm.
- Conselho Europeu. (2001a). *Conclusões e Plano de Ação do Conselho Europeu Extraordinário de 21 de Setembro de 2001*.
- Conselho Europeu. (2001b). *Conclusões da Presidência Conselho Europeu de Laeken 14 e 15 de Dezembro 2001*. Obtido de http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-01-18_pt.htm.
- Conselho Europeu. (2002). *Conclusões da Presidência Conselho Europeu de Sevilha 21 e 22 de Junho de 2002*. Obtido de http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-02-13_pt.htm.

- Conselho Europeu. (2016). *Declaração UE-Turquia*. Comunicado de Imprensa, 18 de Março de 2016, Nr. 144/16. Obtido de <http://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/pdf>.
- Organização das Nações Unidas. (1948). *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Obtido de http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf.
- Organização das Nações Unidas. (2000). *Protocolo das Nações Unidas contra o Tráfico Ilícito de Migrantes, por Via Terrestre, Marítima e Aérea*. Obtido de <http://www.gddc.pt/cooperacao/materia-penal/textos-mpenal/onu/protocolomigrantes2.pdf>.
- Parlamento Europeu. Conselho da União Europeia. (2006). *Regulamento (CE) N.º 562/2006*, de 15 de Março de 2006 que estabelece o código comunitário relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras (Código das Fronteiras Schengen). Jornal Oficial da União Europeia L 105.
- Parlamento Europeu. Conselho da União Europeia. (2016). *Regulamento (UE) 2016/399*, de 9 de Março de 2016 que estabelece o código da União relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras (Código das Fronteiras Schengen) (codificação). Jornal Oficial da União Europeia L 77.
- Tratado de Nice. (2001). Jornal Oficial das Comunidades Europeias C 80. Obtido de <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12001C/TXT&from=PT>.
- União Europeia. (1997). *Tratado de Amesterdão*. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.
- União Europeia. (2000). Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. Jornal Oficial das Comunidades Europeias C 364. Obtido de http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_pt.pdf.

Relatórios

- Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados. (2015). *UNHCR Refugee Resettlement Trends 2015*. Obtido de <http://www.unhcr.org/news/agenda/2012/3/559e43ac9/unhcr-refugee-resettlement-trends-2015.html>.
- Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados. (2016a). *Figures at a glance*. Último acesso a 7 de Maio de 2017, de <http://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html>.

- Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados. (2016b). *UNHRC Global Trends 2015: Forced Displacement in 2015*. Geneva: UNHRC. Obtido de http://www.unhcr.org/576408cd7#_ga=1.220171353.138030236.1486826156.
- Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados. (2017a). *UNHRC Global Trends 2016: Forced Displacement in 2016*. Geneva: UNHRC. Obtido de: <http://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5943e8a34/global-trends-forced-displacement-2016.html>.
- Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados. (2017b). *UNHRC Population Statistics Database*. Obtido a 27 de Abril de 2017, de <http://popstats.unhcr.org/en/overview>.
- Amnistia Internacional. (2016). *No safe refuge. Asylum-seekers and refugees denied effective protection in Turkey*. London: Amnesty International.
- Bilak, A., Cardona-Fox, G., Ginnetti, J., Rushing, E., Scherer, I., Swain, M., . . . Yonetani, M. (2016). *Global Report on Internal Displacement*. Geneva: Internal Displacement Monitoring Centre.
- Brian, T., & Laczko, F. (Eds). (2016). *Fatal Journeys (Volume 2): Identification and Tracing of Dead and Missing Migrants*. Geneva: IOM. Obtido de https://publications.iom.int/system/files/fataljourneys_vol2.pdf.
- Esipova, N.; Ray, J., Pugliese, A. & Tsabutashvili, D. (2015). *How the World Views Migration*. Geneva: IOM. Obtido de http://publications.iom.int/system/files/how_the_world_gallup.pdf.
- Europol. (2015). *European Union Terrorism Situation and Trend Report 2015*. The Hague: Europol.
- Europol. (2016a). *European Union Terrorism Situation and Trend Report 2016*. The Hague: Europol.
- Europol. (2016b). *Migrant smuggling in the EU*. Europol Public Information. Obtido de www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/migrant_smuggling__europol_report_2016.pdf.
- Europol. (2017). *European Union Terrorism Situation and Trend Report 2017*. The Hague: Europol.
- Frontex. (2015). *Annual Risk Analysis 2015*. Warsaw: Frontex.
- Frontex. (2016). *Annual Risk Analysis for 2016*. Warsaw: Frontex.
- Frontex. (2017). *Annual Risk Analysis 2017*. Warsaw: Frontex.
- McAuliffe, M. L. & Laczko, F. (Eds). (2016). *Migrant Smuggling Data and Research: A global review of the emerging evidence base*. Geneva: IOM. Obtido de https://publications.iom.int/system/files/smuggling_report.pdf.

- Organização das Nações Unidas. (2015a). *Trends in International Migrant Stock: The 2015 Revision*. Obtido de <http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimates15.shtml>.
- Organização das Nações Unidas (2015b). *World Population 2015*. New York: UN Publications. Obtido de https://esa.un.org/unpd/wpp/Publications/Files/World_Population_2015_Wallchart.pdf
- Organização das Nações Unidas. (2016). *International Migration Report 2015*. Obtido de <http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/MigrationReport2015.pdf>.
- Organização Internacional das Migrações. (2015). *World Migration Report*. Obtido de: http://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr2015_en.pdf.
- Organização Internacional das Migrações. (2016). *Global Migration Trends 2015: Factsheet*. Obtido de: https://publications.iom.int/system/files/global_migration_trends_2015_factsheet.pdf.
- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. (1994). *Human Development Report 1994*. Oxford: Oxford University Press.
- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. (2009). *Human Development Report 2009. Overcoming barriers: Human mobility and development*. New York: United Nations. Obtido de http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/269/hdr_2009_en_complete.pdf.

Fontes Eletrónicas

- Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados. (2017c). *Operational Portal. Mediterranean Situation*. Consultado a 8 de Fevereiro de 2017. Obtido de <https://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean>.
- Aas, K., & Gundhus, H. (2014). Policing humanitarian borderlands: Frontex, Human Rights and the Precariousness of Life. *The British Journal of Criminology*, 55(1), 1-18. Obtido de <https://academic.oup.com/bjc/article/55/1/1/465595/Policing-Humanitarian-Borderlands-Frontex-Human>.
- Almeida, M. C. (2005). *A cooperação policial na luta contra o terrorismo e o crime organizado*. 209-219. Obtido de <https://infoeuropa.eurocid.pt/files/database/000021001-000022000/000021564.pdf>.

- Anderson, M., & Apap, J. (2002). Changing Conceptions of Security and their Implications for EU Justice and Home Affairs Cooperation. *CEPS Policy Brief*, 26. Obtido de <http://aei.pitt.edu/1984/1/PB26.PDF>.
- Branco, C. (2007). A evolução da Política Europeia de Segurança e Defesa desde Maastricht. *Relações Internacionais*, 14, 57-66. Obtido de http://www.ipri.pt/images/publicacoes/revista_ri/pdf/ri14/RI14_05CMBranco.pdf.
- Cabral, A., & Vieira, X. (2007). Políticas Integrativas e Conceitos Ligados às Migrações. *Revista Antropológicas*, 10, pp. 369-407. Obtido de <http://revistas.rcaap.pt/antropologicas/article/view/212>.
- Carrera, S. (2010). Towards a Common European Border Service? *Centre for European Policy Studies*. Obtido de <https://www.ceps.eu/publications/towards-common-european-border-service>.
- Centro de Monitorização de Deslocados Internos. (2017). *Country profiles*. Consultado a 20 de Março de 2017. Obtido de <http://www.internal-displacement.org/countries/>.
- Collett, E. (2016). The Paradox of the EU-Turkey Refugee Deal. *Migration Policy Institute*. Obtido de <http://www.migrationpolicy.org/news/paradox-eu-turkey-refugee-deal>.
- Comissão Europeia. (s.d.). Europa sem fronteiras: o Espaço Schengen. Obtido de https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/schengen_brochure/schengen_brochure_dr3111126_pt.pdf.
- Comissão Europeia. (2014b). *Sistema Europeu Comum de Asilo*. Luxemburgo: União Europeia. Obtido de <http://www.fngis.pt/wp-content/uploads/Sistema-Europeu-Comum-de-Asilo.pdf>.
- Comissão Europeia. (2016b). EU Operations in the Mediterranean Sea. Obtido em 29 de Maio de 2017, de https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/securing-eu-borders/factsheets/docs/20161006/eu_operations_in_the_mediterranean_sea_en.pdf.
- Comissão Europeia. (2016c). Migration Partnership Framework. A New Approach to Better Manage Migration. Obtido de https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/factsheet_ec_format_migration_partnership_framework_update_2.pdf.
- Comissão Europeia. (2016d). Standard Eurobarometer 86, Factsheets in English: European Union. Obtido de <http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/STANDARD/surveyKy/2137>.

- Comissão Europeia. (2017). *Managing the Refugee Crisis. The EU Facility for refugees in Turkey*. Obtido em Agosto de 2017, de https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/frit_factsheet.pdf.
- Conselho da União Europeia. (2015b). Schengen. A porta de acesso à livre circulação na Europa. Luxemburgo. Obtido de http://www.consilium.europa.eu/pt/documents-publications/publications/2015/pdf/qc0114838ptn_pdf/.
- Cortinovis, R. (2015). The External Dimension of EU Asylum Policy: Gaining Momentum or Fading Away? *Fundazione ISMU*. Obtido de: https://www.academia.edu/13839253/The_External_Dimension_of_EU_Asylum_Policy_Gaining_Momentum_or_Fading_Away.
- Diekmann, K. (2016). Hungary's prime minister says accepting Syrian refugees 'also means importing terrorism, criminalism anti-Semitism and homophobia'. *Business Insider*. Obtido de <http://www.businessinsider.com/viktor-orban-interview-refugee-migrant-hungary-2016-2>.
- Eurostat. (2017). *Asylum statistics*. Consultado em Março de 2017. Obtido de http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics.
- EY. (2016). *Managing the EU migration crisis: From panic to planning*. Obtido de [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/ey-managing-the-eu-migration-crisis/\\$FILE/ey-managing-the-eu-migration-crisis.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/ey-managing-the-eu-migration-crisis/$FILE/ey-managing-the-eu-migration-crisis.pdf).
- Fenton, S. (2016). Slovakian Prime Minister warns country will stop Muslim refugees from entering. *Independent*. Obtido de <http://www.independent.co.uk/news/world/europe/slovakia-wants-to-stop-muslim-migrants-from-entering-a6803811.html>.
- Gammeltoft-Hansen, T. (2006). Outsourcing migration management: EU, power, and the external dimension of asylum and immigration policy. Obtido de https://www.diis.dk/files/media/documents/publications/1_tgh_outsourcing_migration.pdf.
- Gaspar, S. & Haro, F. (2011). Reflexões e paradoxos sobre a identidade e a mobilidade europeias. *Revista Migrações*, 8, 9-26. Obtido de http://www.om.acm.gov.pt/documents/58428/183863/Migracoes_8web.pdf/3424b62b-e7bd-4f76-9de1-f432a2b08b09.
- Guimarães, M. J. (2010). Como a Europa tenta integrar (ou controlar) os seus imigrantes. *Jornal Público*. Obtido de <https://www.publico.pt/2010/07/04/mundo/noticia/como-a-europa-tenta-integrar-ou-controlar-os-seus-imigrantes-1445099>.
- Gutteridge, N. (2016). 'Islam is INCOMPATIBLE with Western life' Czech leader warns of more Cologne-style attacks. *Express*. Obtido de

<http://www.express.co.uk/news/world/635500/Migrant-crisis-Muslim-refugees-impossible-integrate-Europe-society-Cologne-sex-attacks>.

- Havel, V. (8 de Março de 1994). European Parliament. Strasbourg. Obtido de http://www.vaclavhavel.cz/showtrans.php?cat=projevy&val=221_aj_projevy.html&typ=HTML.
- Léonard, S. (2009). The Creation of FRONTEX and the Politics of Institutionalisation in the EU External Borders Policy. *Journal of Contemporary European Research*, 5(3), 371-388. Obtido de <http://www.jcer.net/index.php/jcer/article/view/239/164>.
- Misercola, M. (2015). *Can Migrants Boost European Growth, Ease Labor Constraints?* Obtido de <https://www.credit-suisse.com/pt/en/articles/articles/news-and-expertise/2015/10/en/can-migrant-boost-european-growth.html>.
- Norris, P., & Inglehart, R. (2002). Islamic Culture and Democracy: Testing the 'Clash of Civilizations' Thesis. *Comparative Sociology*, 1(3-4), pp. 235-263. Obtido de http://www.jonathanmpowell.com/uploads/2/9/9/2/2992308/norris_and_inglehart_islamic_culture_and_democratization.pdf.
- Norwegian Refugee Council. (2016). *Five reasons why the EU Turkey deal still is not a good idea*. Obtido de <https://www.nrc.no/news/2016/september/five-reasons-why-the-eu-turkey-deal-still-is-not-a-good-idea/>.
- Oliveira, N. (2011). Diversidade e Integração. *Revista Migrações*, 8, 35-56. Obtido de http://www.om.acm.gov.pt/documents/58428/183863/Migracoes_8web.pdf/3424b62b-e7bd-4f76-9de1-f432a2b08b09.
- Organização Internacional das Migrações. (2017). *Missing Migrants. Tracking Deaths Along Migratory Routes*. Consultado a 10 de Fevereiro de 2017. Obtido de <https://missingmigrants.iom.int/region/mediterranean>.
- Orrenius, P., & Zavodny, M. (2016). Irregular Immigration in the European Union. *Swedish Institute for European Policy Analysis*, 2, pp. 1-20. Obtido de http://www.sieps.se/sites/default/files/2016_2_epa%20eng.pdf.
- Pew Research Center. (2012). *The Global Religious Landscape*. Obtido de <http://www.pewforum.org/2012/12/18/global-religious-landscape-exec/>.
- Pickering, S., & Ham, J. (2014). Hot pants at the border: Sorting Sex Work from Trafficking. *The British Journal of Criminology*, 54(1), 2-19. Obtido de <https://academic.oup.com/bjc/article/54/1/2/389750/Hot-Pants-at-the-BorderSorting-Sex-Work-from>.
- Postelnicescu, C. (2016). Europe's New Identity: The Refugee Crisis and the Rise of Nationalism. *Europe's Journal of Psychology*, 12(2), pp. 203-209. Obtido de <http://ejop.psychopen.eu/article/view/1191/pdf>.

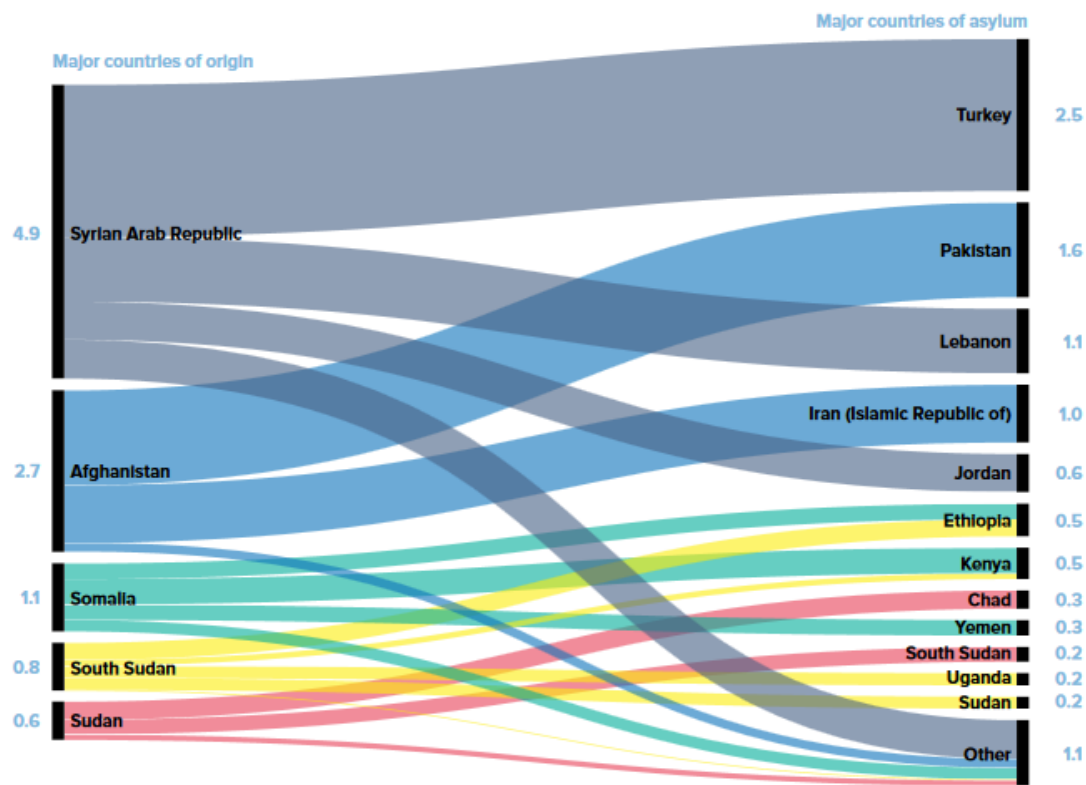
- Rea, A. (2006). La europeización de la política migratoria y la transformación de la otredad. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 116, 157-183. Obtido de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2238624>.
- Roberts, B. et al. (2016). Europe's collective failure to adress the refugee crisis. *Public Health Reviews*, 37(1). Obtido de <https://publichealthreviews.biomedcentral.com/articles/10.1186/s40985-016-0015-6>.
- Sanches, A. (2005). Reino Unido pondera proibir os casamentos forçados. *Jornal Público*. Obtido de <https://www.publico.pt/sociedade/jornal/reino-unido-pondera-proibir--os-casamentos-forcados-51095>.
- Siza, R. (2017). O véu pela Europa. *Jornal Público*. Obtido de <https://www.publico.pt/2017/03/14/mundo/noticia/varios-paises-europeus-ja-proibiram-o-uso-do-veu-integral-1765195>.
- União Europeia. (2016). EU Migration Policy at a Glance. Obtido de https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/1_eu_migration_policy_at_glance_-_fact_sheet_2016.pdf.
- União Europeia. (2017). *A história da União Europeia*. Obtido de https://europa.eu/european-union/about-eu/history_pt.
- Vimont, P. (2016). *Migration in Europe. Bridging the Solidarity Gap*. Brussels: Carnegie Europe. Obtido de http://carnegieendowment.org/files/Vimont_Migration_fulltext.pdf.
- Visão. (27 de Janeiro de 2017). Muros? A Europa já gastou 500 milhões a construir os seus. Obtido de <http://visao.sapo.pt/actualidade/mundo/2017-01-27-Muros--A-Europa-ja-gastou-500-milhoes-a-construir-os-seus>.
- Wenden, C. (s.d.). The European answer to world flows of migrants: a migration gap. *Center for International Studies and Research*. Obtido de http://www.cepn-paris13.fr/epog/wp-content/uploads/2016/01/WIHTOL_The-European-answer-to-world-flows-of-migrants.pdf.
- Wenden, C. (2016). New Migrations: why are more people on the move than ever before and where they are going? *International Journal on Human Rights*, 13(23), 17-28. Obtido de <http://sur.conectas.org/en/new-migrations/>.
- Winder, R. (2016). The great escape. *New Statesman*, 34-37. Obtido de <http://www.newstatesman.com/world/europe/2016/06/great-escape>.
- Wolff, S. (s.d.). EU integrated border management beyond Lisbon: contrasting policies and practice. *CESP*. Obtido de https://www.clingendael.nl/sites/default/files/20100900_cesp_chapter_wolff.pdf.

ANEXOS

ANEXO A

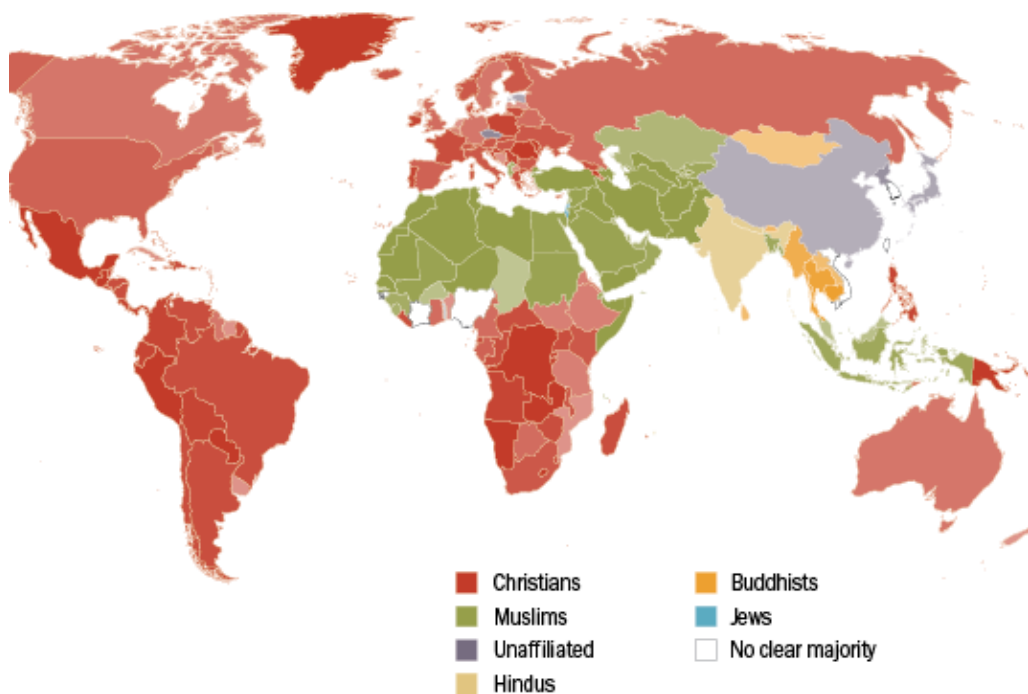
FIGURAS

Figura 1: Distribuição dos requerentes de asilo pelos principais países de acolhimento (2015)



Fonte: Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (2016b)

Figura 2: Religiões predominantes, por país (2012)
A sombra mais escura representa a maior prevalência da religião predominante.



Fonte: Pew Research Center (2012)

Figura 3: Estados-Membros da União Europeia



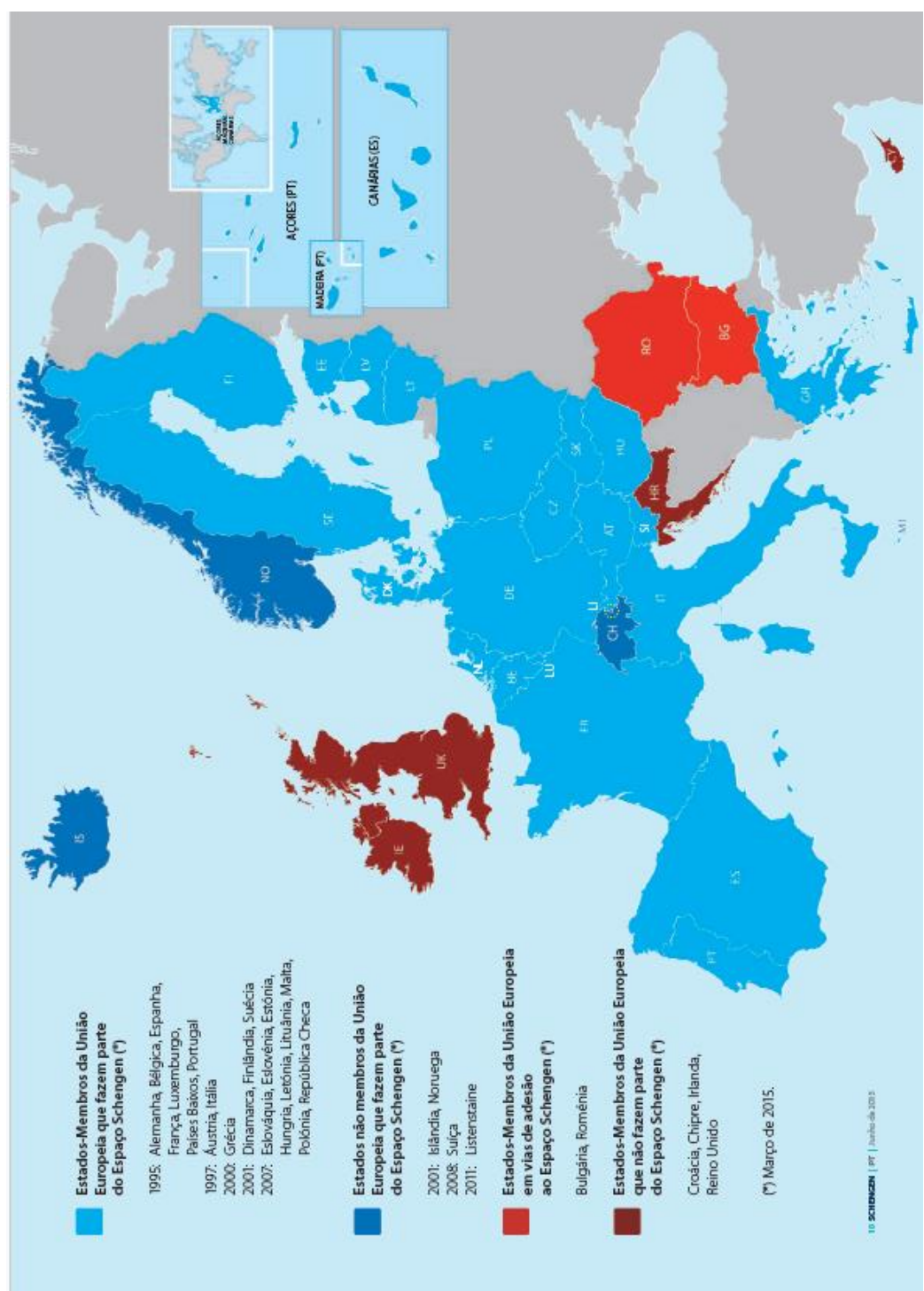
Fonte: União Europeia (2017)

Figura 4: Países que aderiram à moeda única



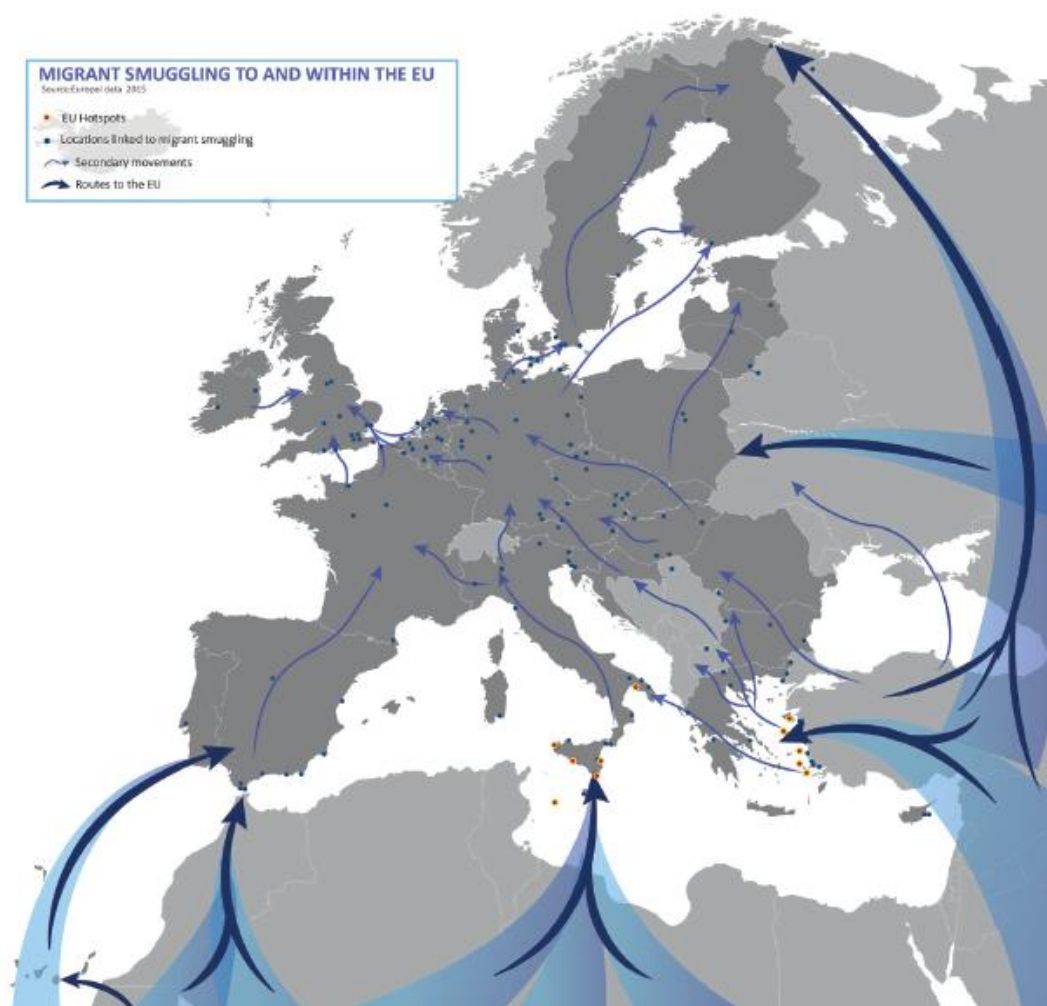
Fonte: União Europeia (2017)

Figura 5: Países pertencentes ao Espaço Schengen



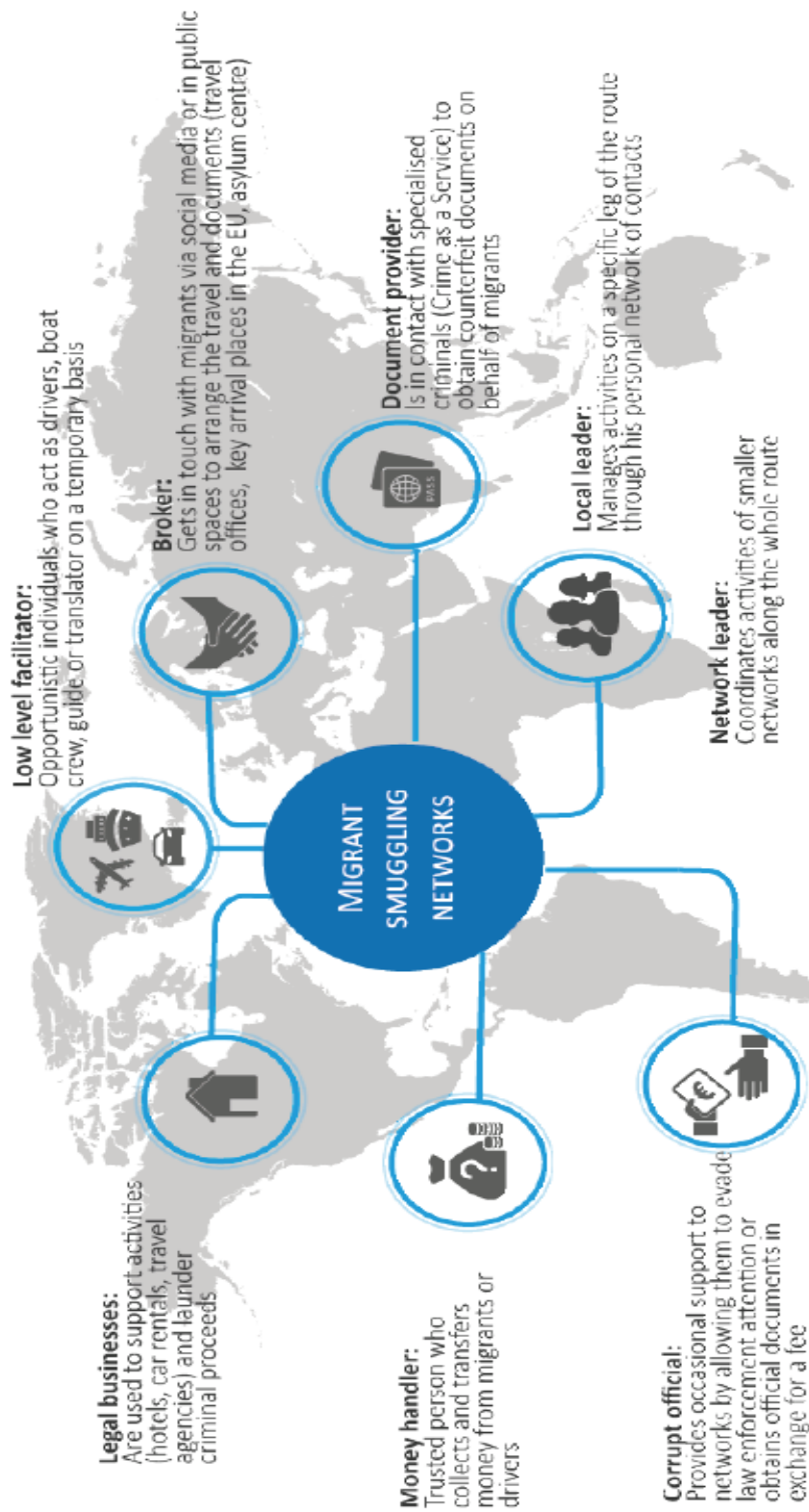
Fonte: Conselho da União Europeia (2015b)

Figura 6: Rotas das redes de tráfico de migrantes



Fonte: Europol (2016b)

Figura 7: Estrutura das redes de tráfico de migrantes



Fonte: Europol (2016b)

Figura 8: Total ataques terroristas e detenções na UE (2014)



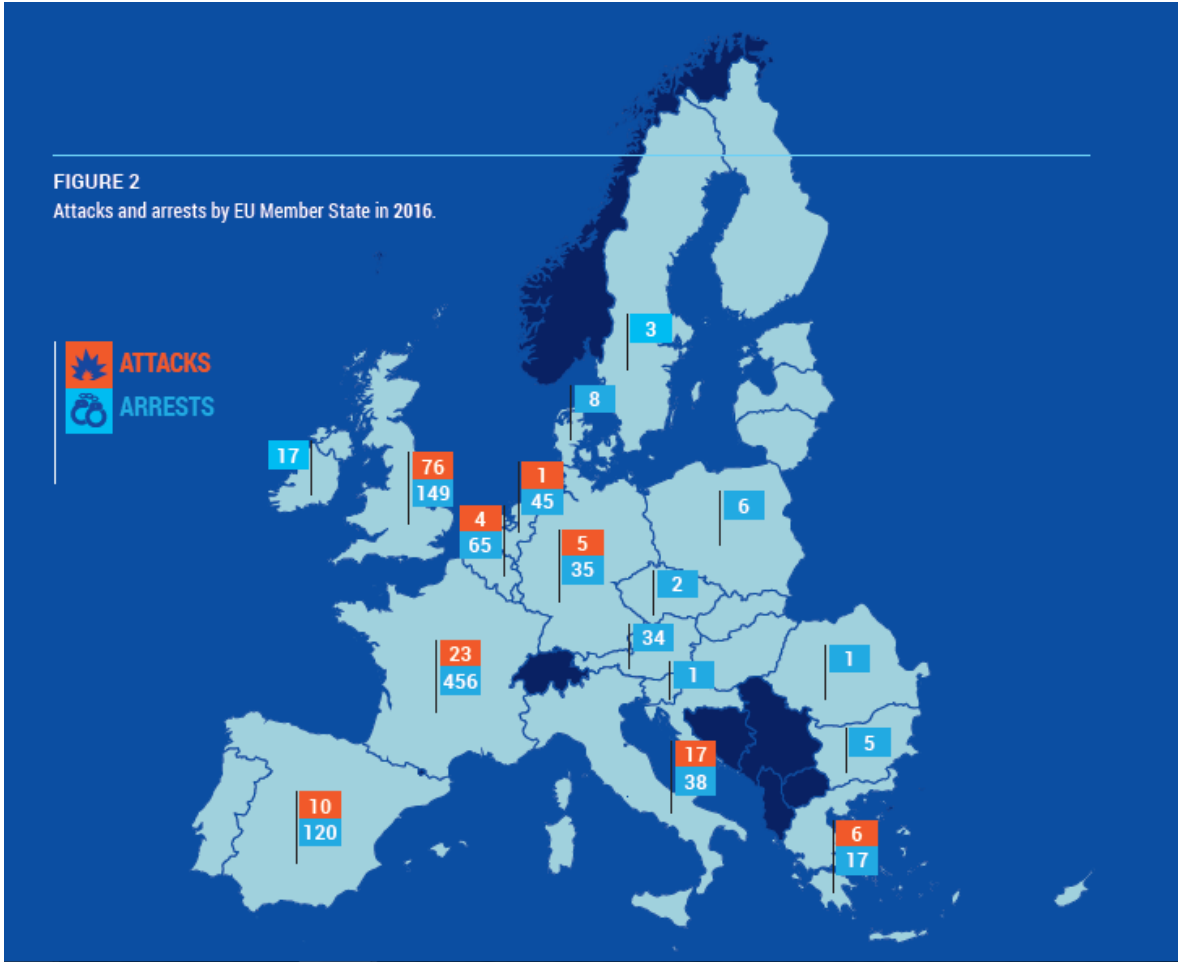
Fonte: Europol (2015)

Figura 9: Total ataques terroristas e detenções na UE (2015)



Fonte: Europol (2016a)

Figura 10: Total ataques terroristas e detenções na UE (2016)



Fonte: Europol (2017)

Figura 11: Número de suspeitos detidos por terrorismo de inspiração religiosa na UE (2014)



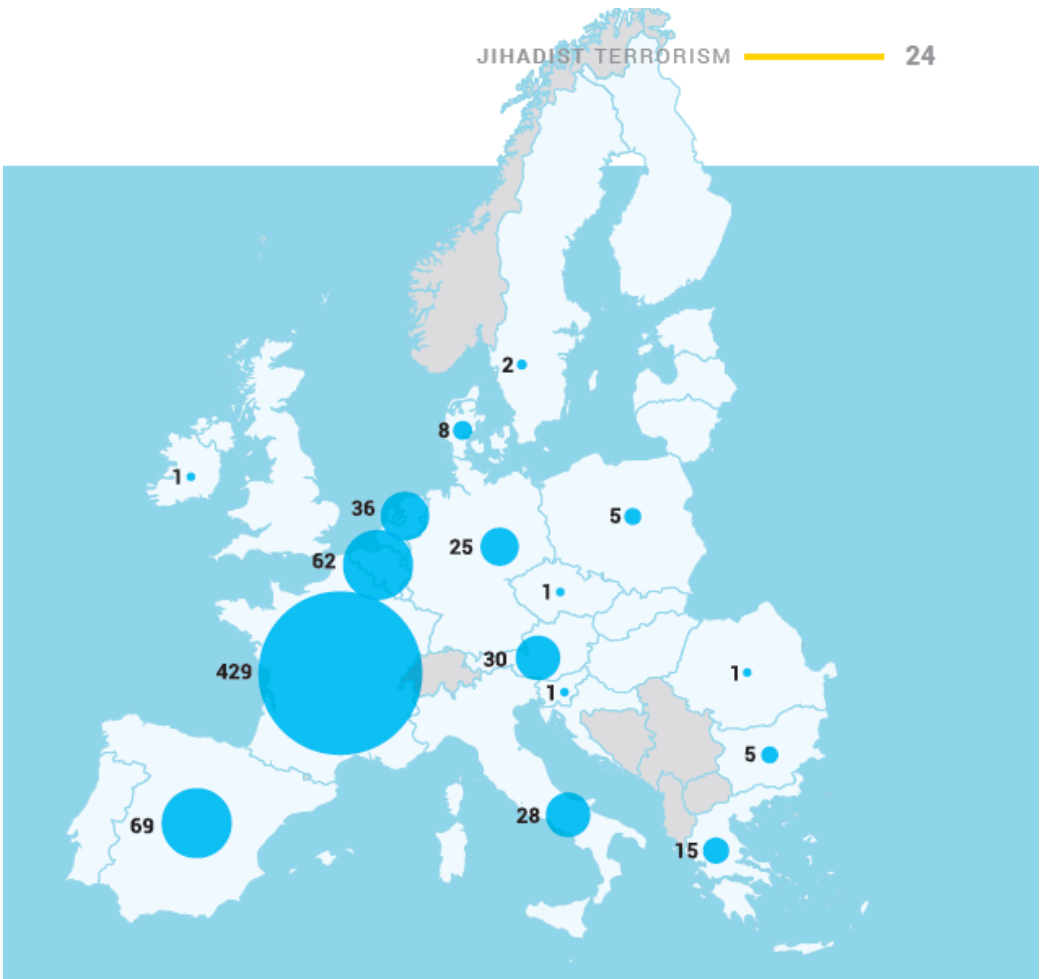
Fonte: Europol (2015)

Figura 12: Número de suspeitos detidos por terrorismo de inspiração religiosa na UE (2015)



Fonte: Europol (2016a)

Figura 13: Número de suspeitos detidos por terrorismo de inspiração religiosa na UE (2016)

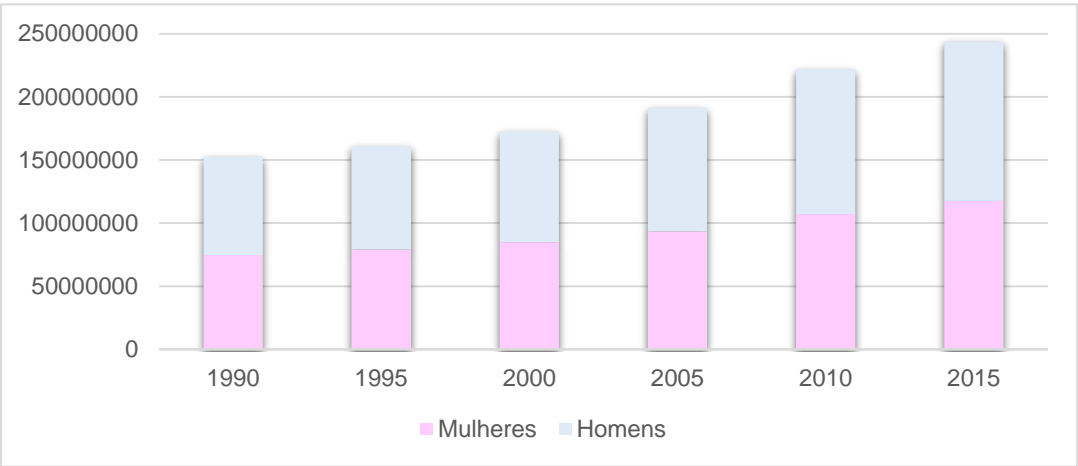


Fonte: Europol (2017)

ANEXO B

GRÁFICOS

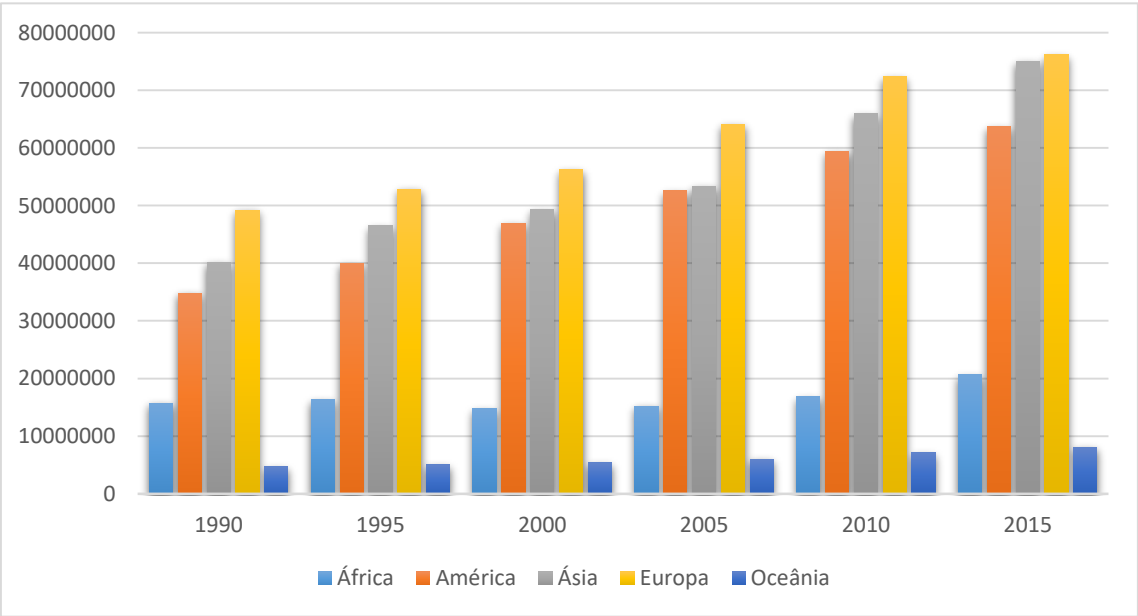
Gráfico 1: Número de migrantes internacionais, no mundo, por género (1990-2015)



Elaboração própria

Fonte: Organização das Nações Unidas (2015a)

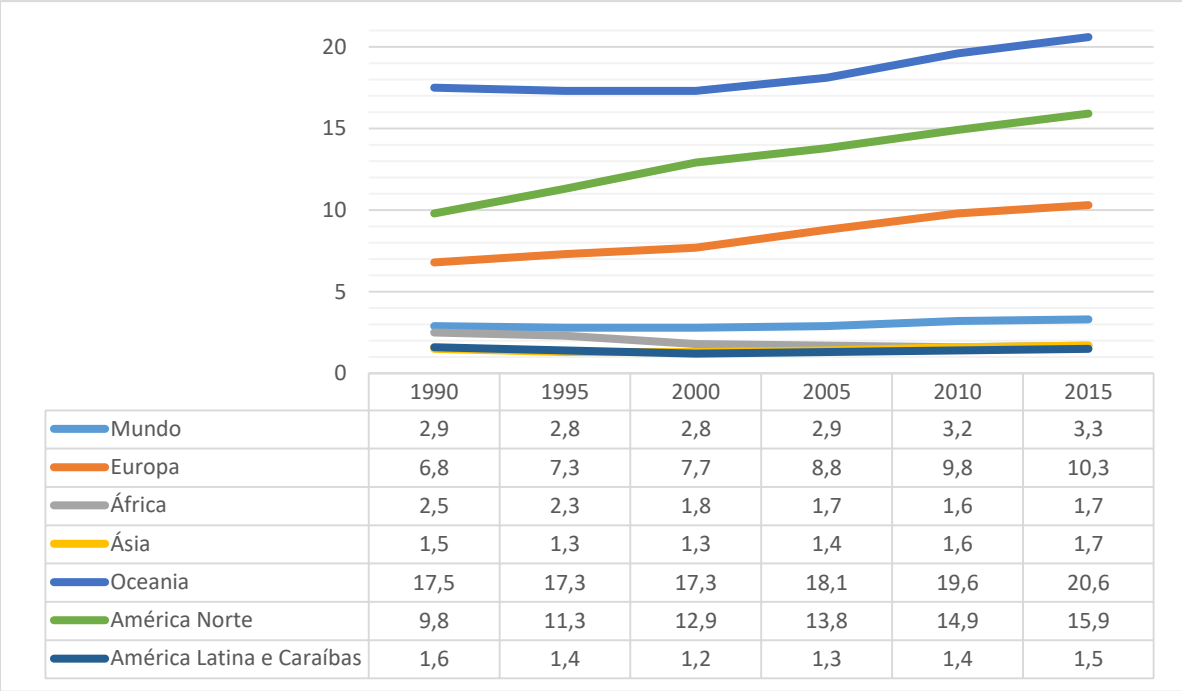
Gráfico 2: Número de migrantes, por continente de destino (1990-2015)



Elaboração própria

Fonte: Organização das Nações Unidas (2015a)

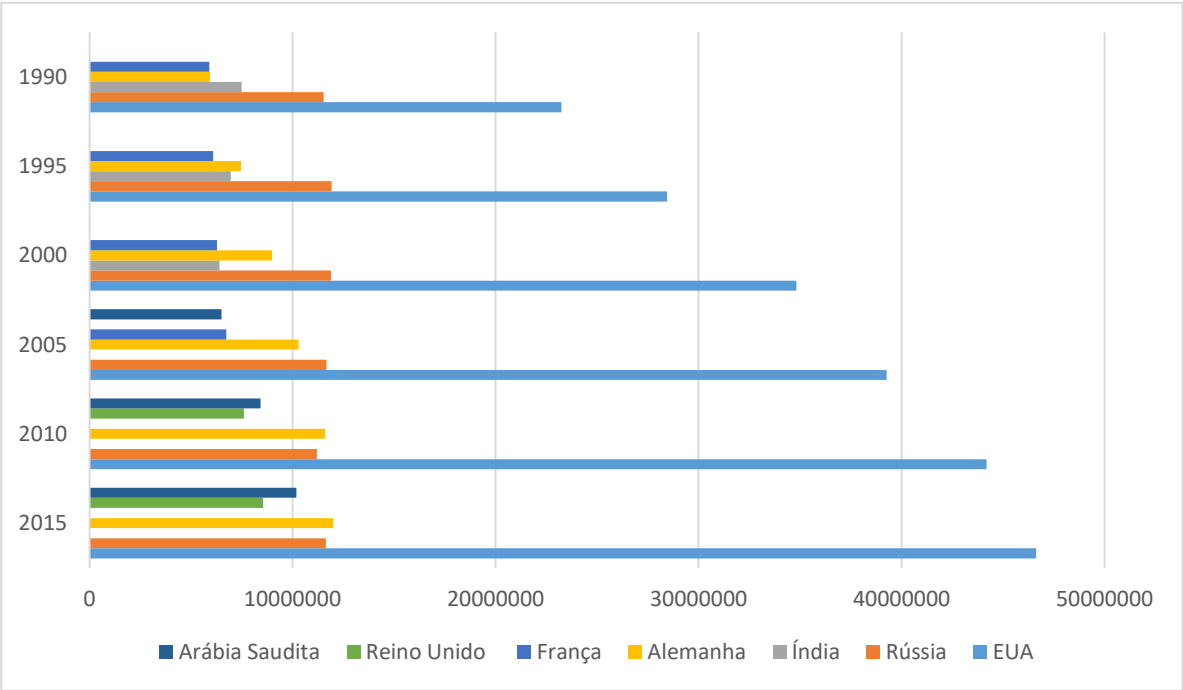
Gráfico 3: Percentagem de migrantes em relação ao total da população (1990-2015)



Elaboração própria

Fonte: Organização das Nações Unidas (2015a)

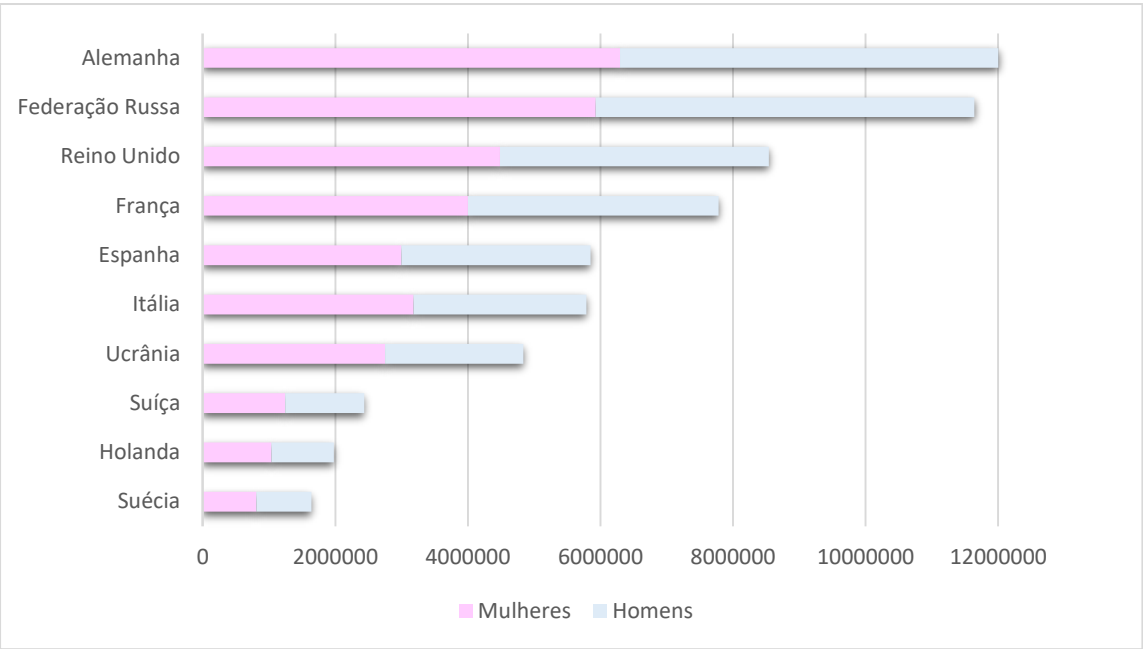
Gráfico 4: Cinco principais países de destino dos migrantes (1990-2015)



Elaboração própria

Fonte: Organização das Nações Unidas (2015a)

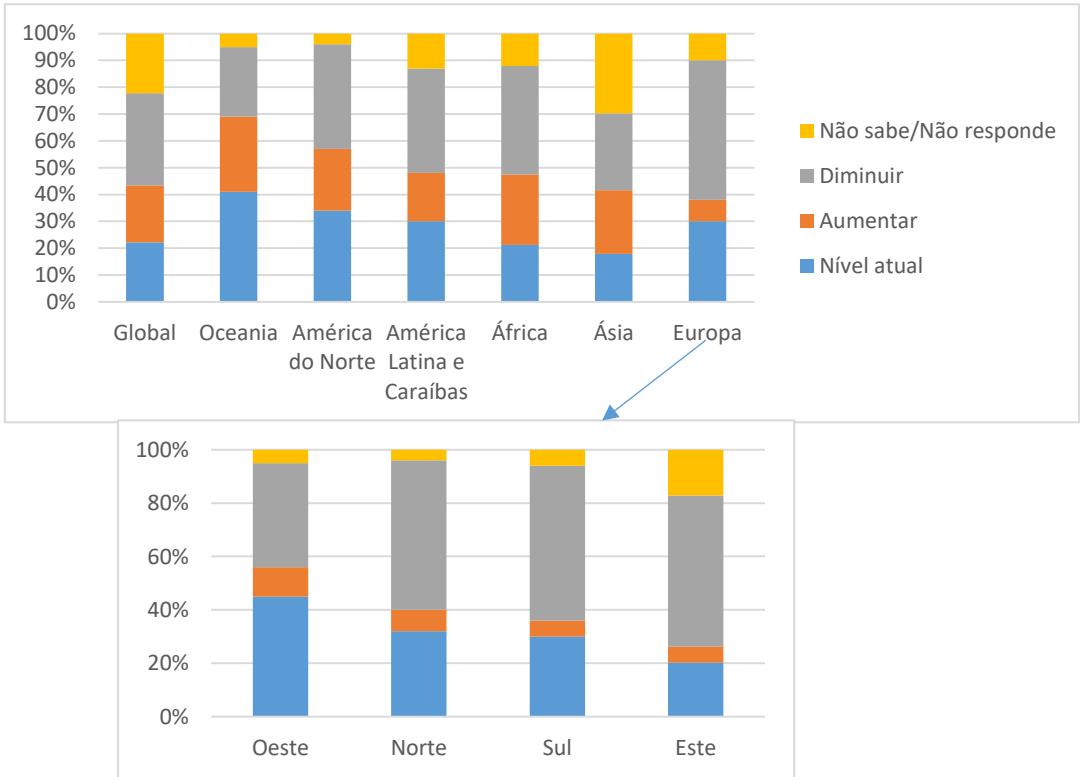
Gráfico 5: Países europeus com maior número de migrantes (2015)



Elaboração própria

Fonte: Organização das Nações Unidas (2015a)

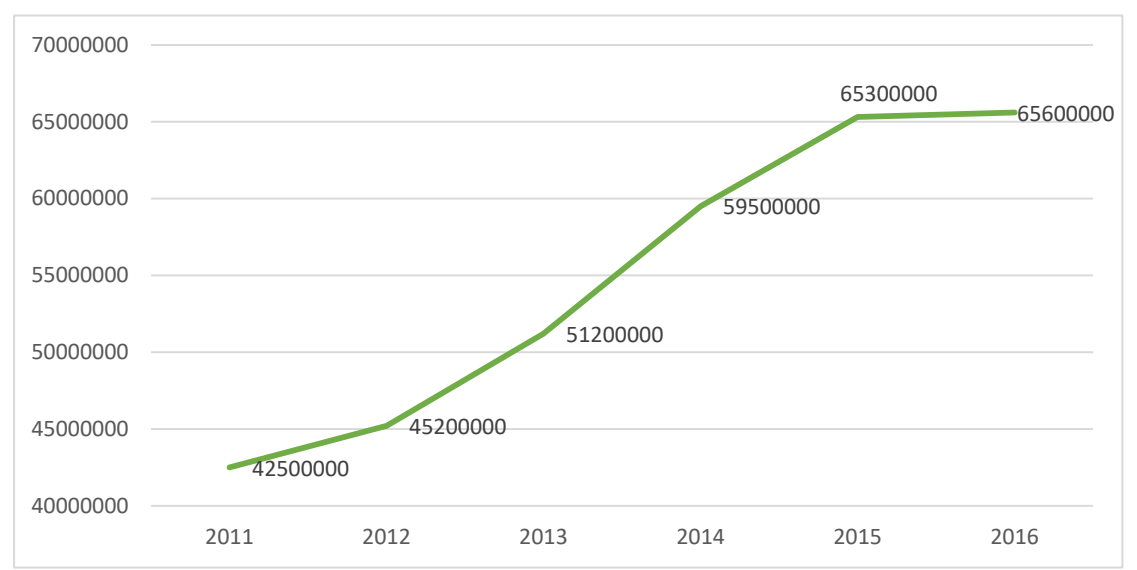
Gráfico 6: Atitudes relativamente à imigração (%), por região, e na Europa (2015)



Elaboração própria

Fonte: Esipova et al. (2015)

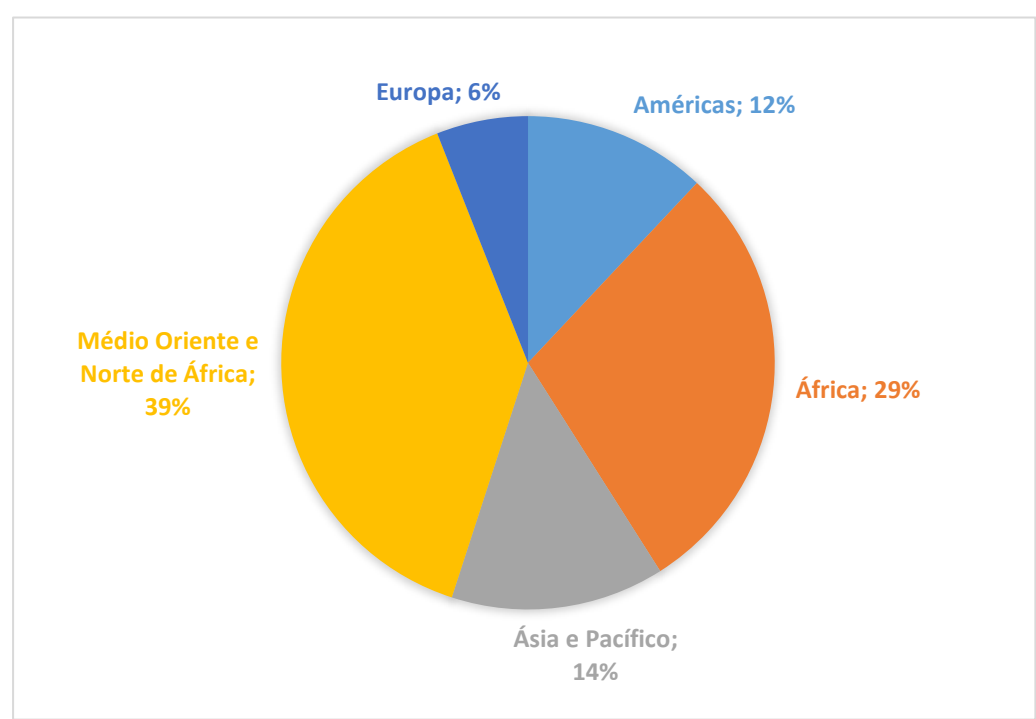
Gráfico 7: Número de deslocados forçados, no mundo (2011-2016)



Elaboração própria

Fonte: Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (2016b, 2017)

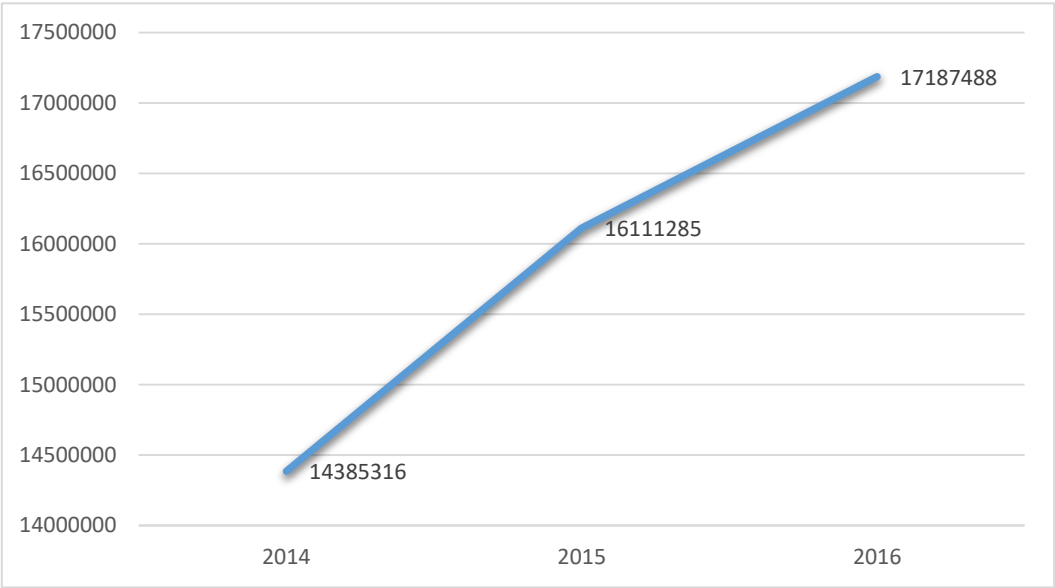
Gráfico 8: Regiões de acolhimento de deslocados, por % (2015)



Elaboração própria

Fonte: Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (2016a)

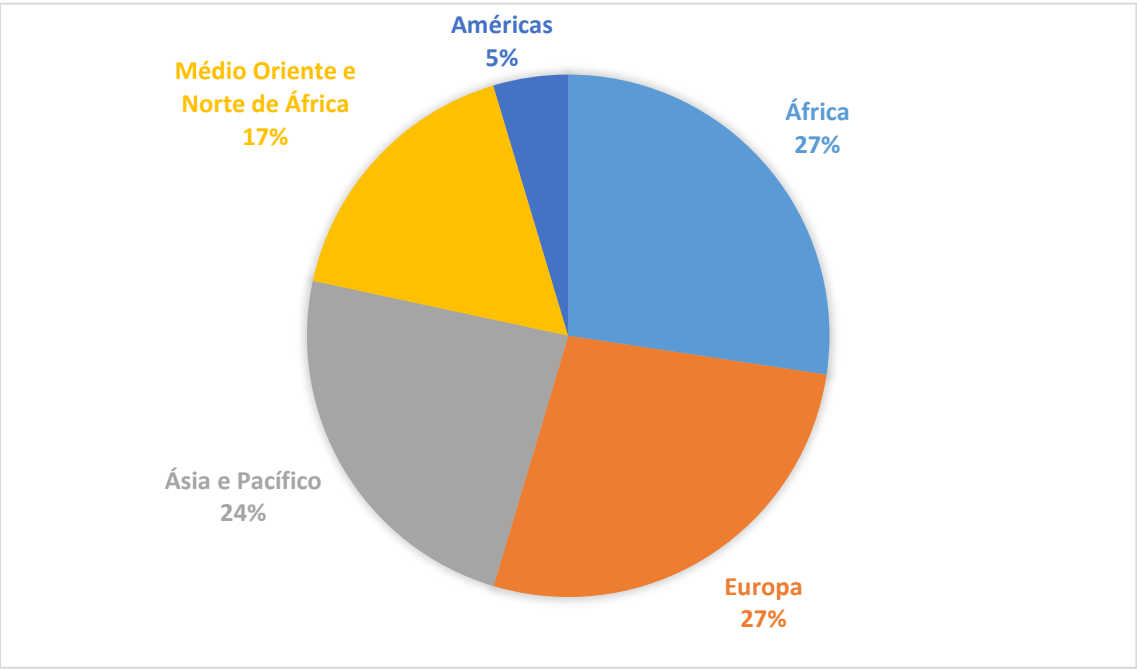
Gráfico 9: Número de refugiados no mundo (2014-2016)



Elaboração própria

Fonte: Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (2017b)

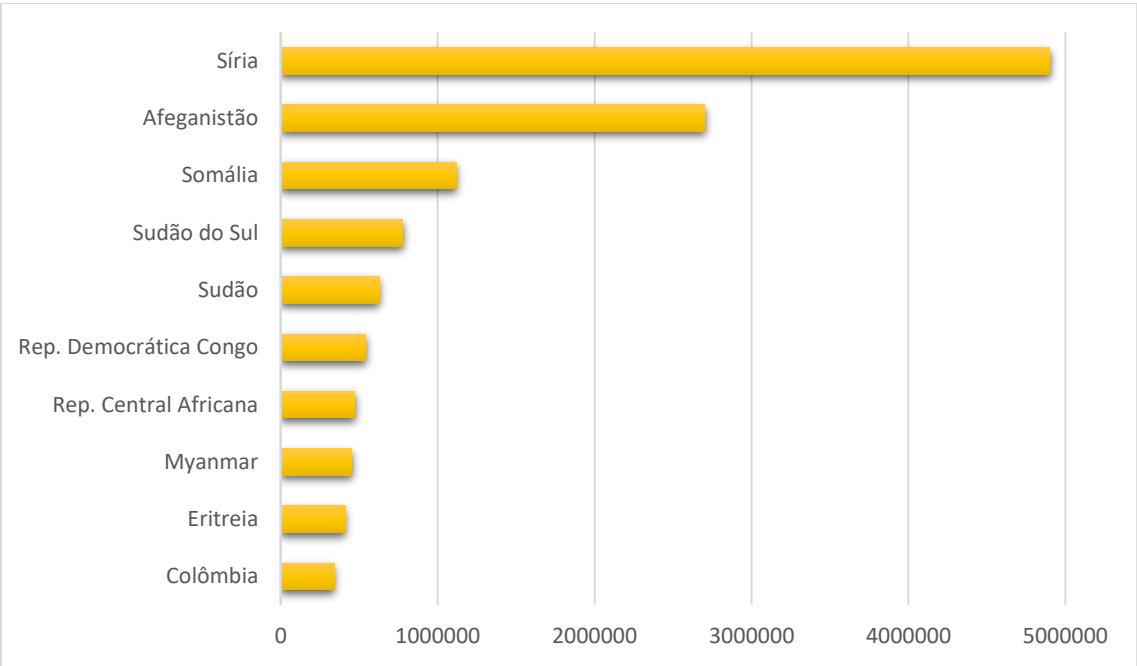
Gráfico 10: Regiões de acolhimento de refugiados, por % (2015)



Elaboração própria

Fonte: Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (2016b)

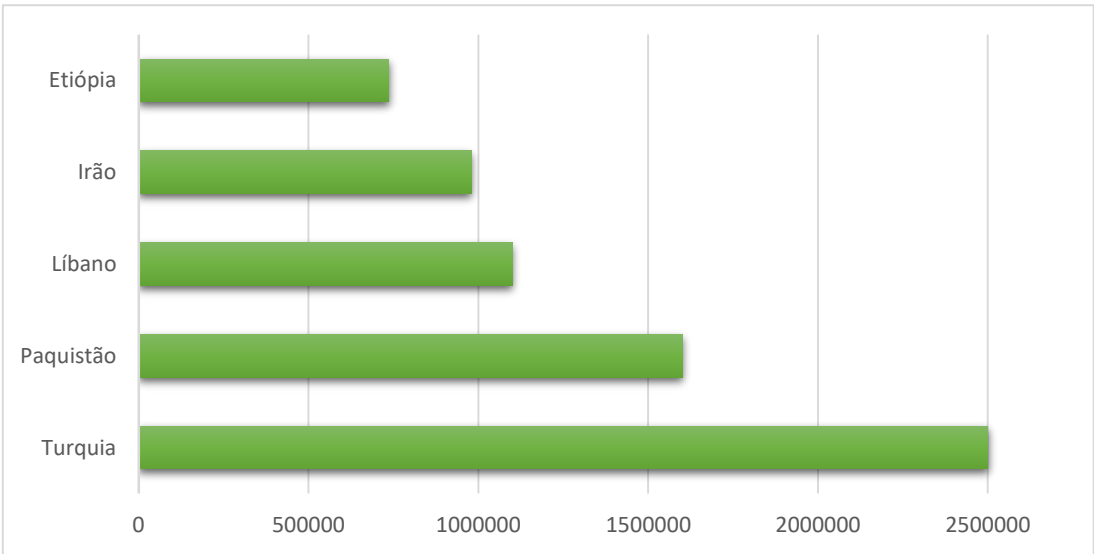
Gráfico 11: Principais países de origem dos refugiados (2015)



Elaboração própria

Fonte: Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (2016a)

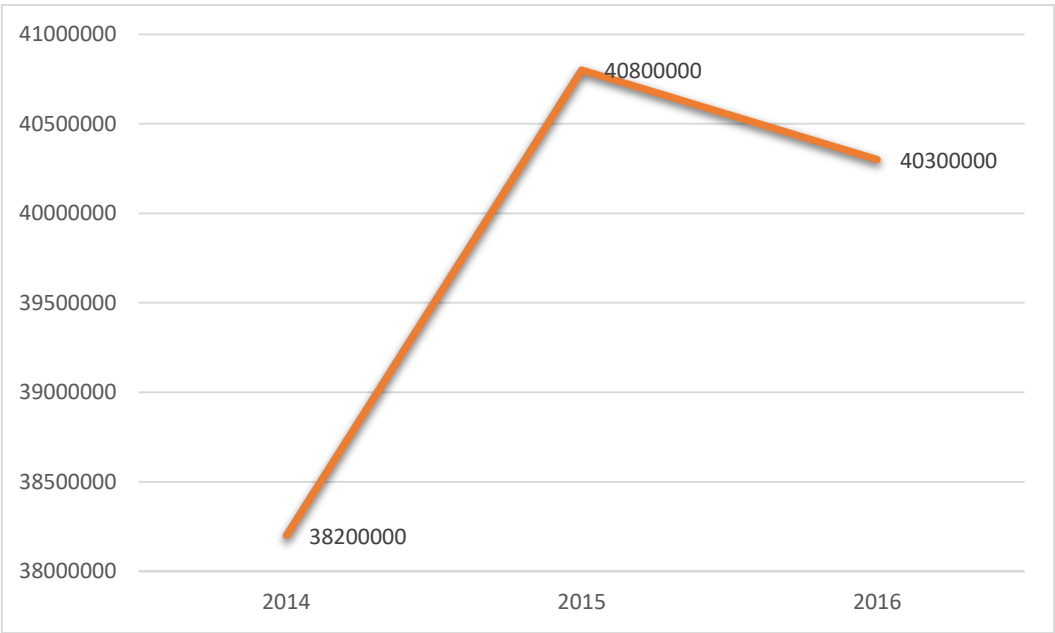
Gráfico 12: Principais países de acolhimento de refugiados (2015)



Elaboração própria

Fonte: Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (2016a)

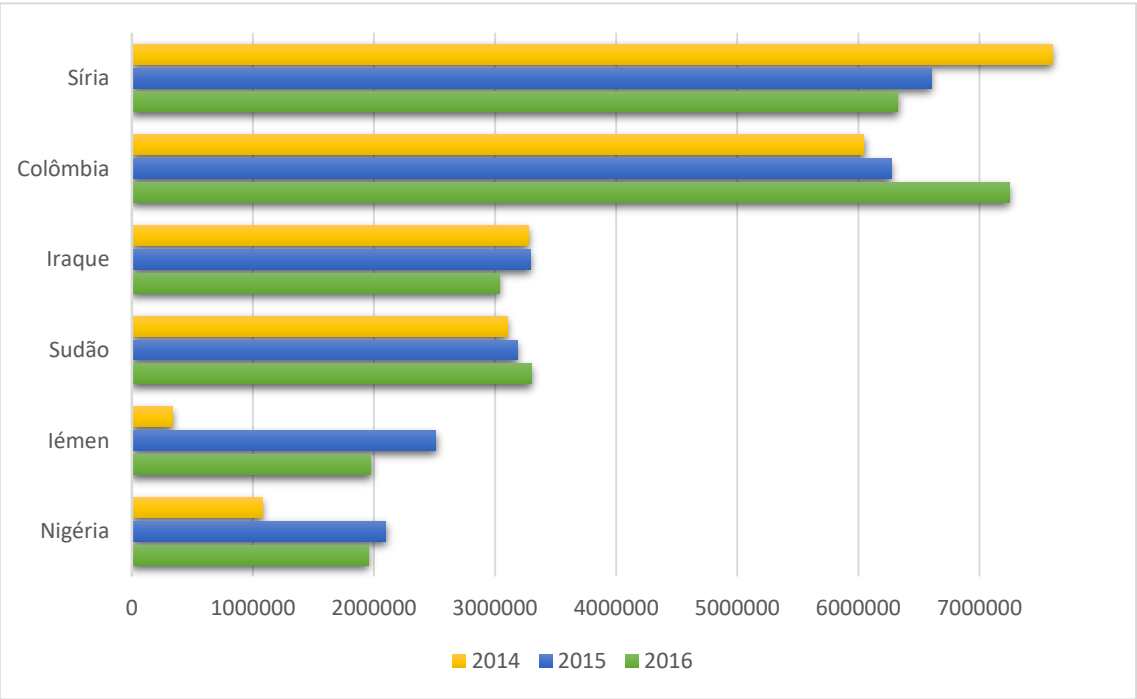
Gráfico 13: Número de deslocados internos, no mundo (2014-2016)



Elaboração própria

Fonte: Bilak et al. (2016)

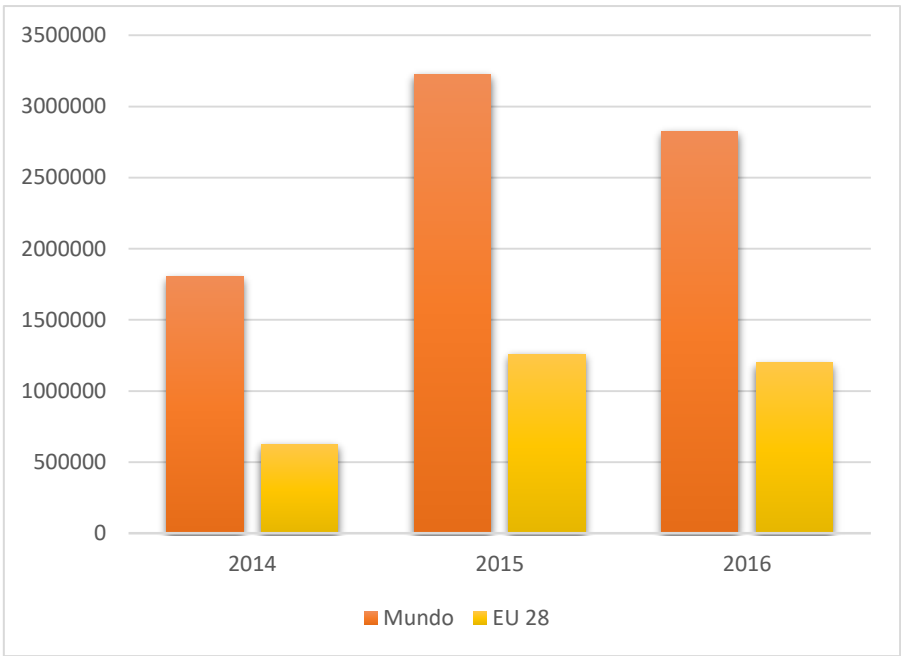
Gráfico 14: Principais países com maior número de deslocados internos, por motivos de conflito ou violência (2014-2016)



Elaboração própria

Fonte: Centro de Monitorização de Deslocados Internos (2017)

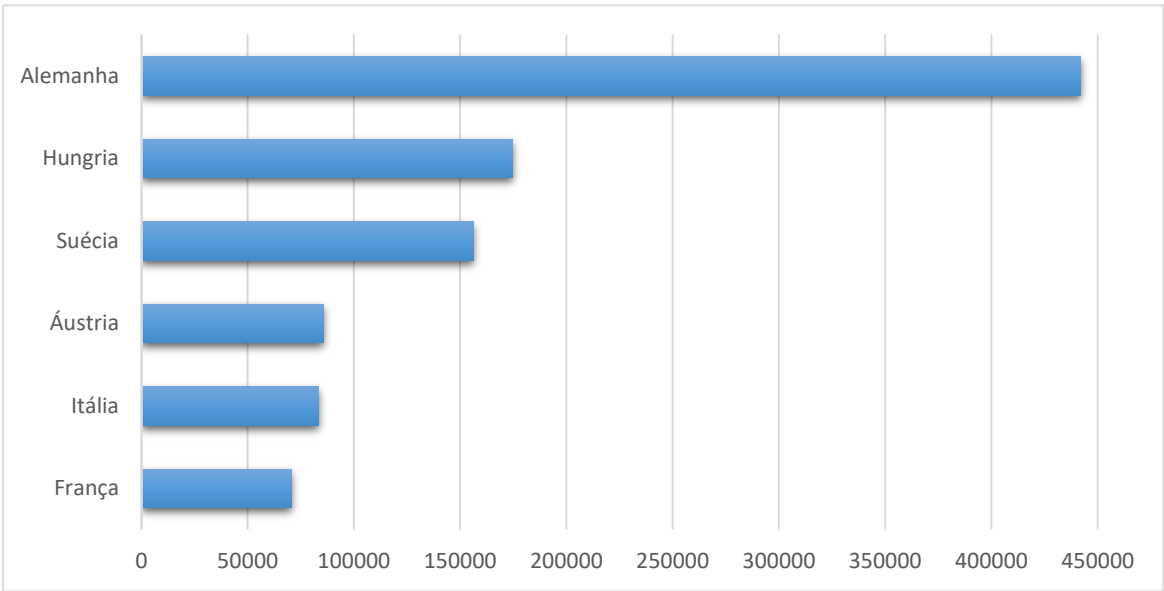
Gráfico 15: Número de requerentes de asilo, no mundo e na UE (2014-2016)



Elaboração própria

Fonte: Eurostat (2017)

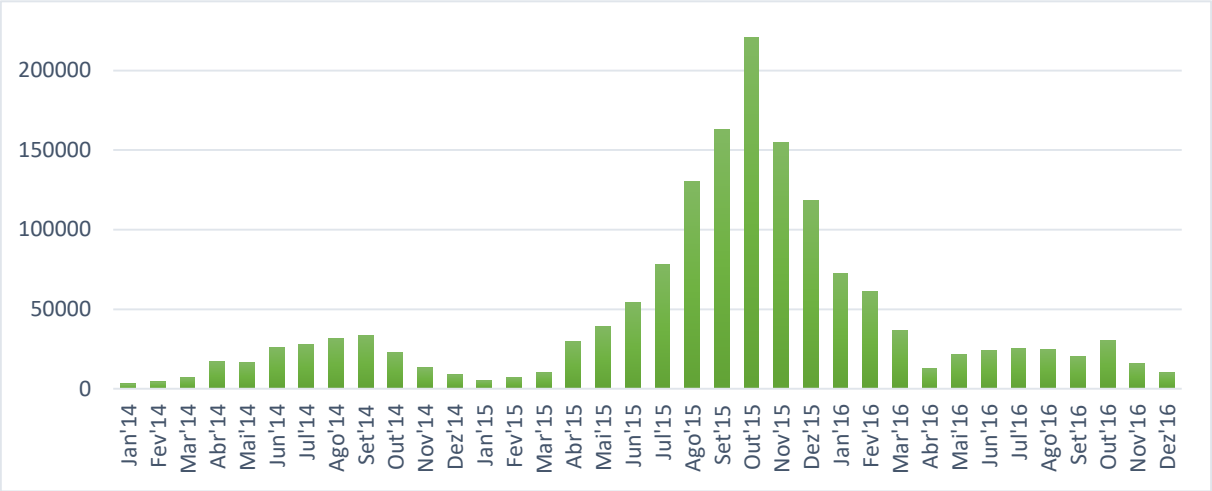
Gráfico 16: Países europeus com maior número de pedidos de asilo (2015)



Elaboração própria

Fonte: Organização Internacional das Migrações (2016)

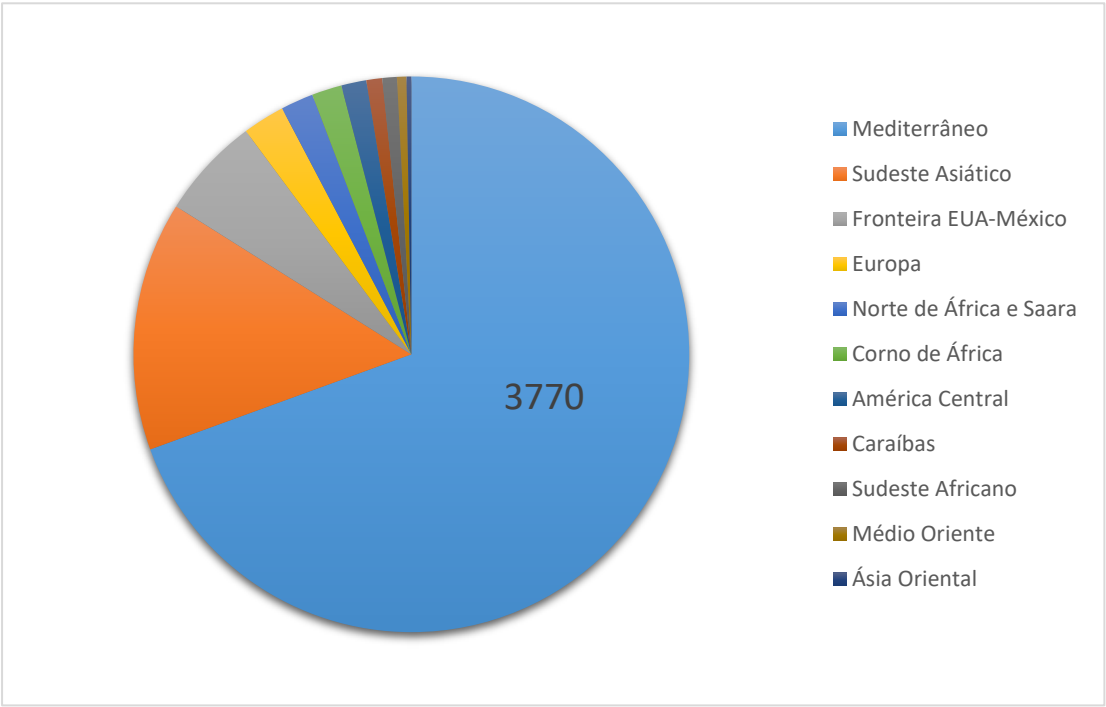
Gráfico 17: Chegadas pelo Mar Mediterrâneo, por mês (2014-2016)



Elaboração própria

Fonte: Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (2017c)

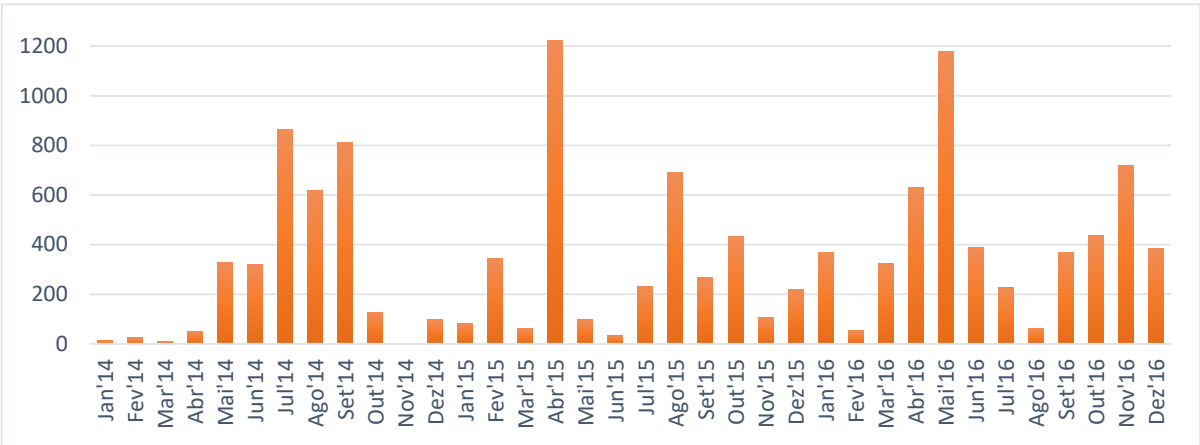
Gráfico 18: Número de migrantes mortos e desaparecidos, por região (2015)



Elaboração própria

Fonte: Brian & Laczko (2016)

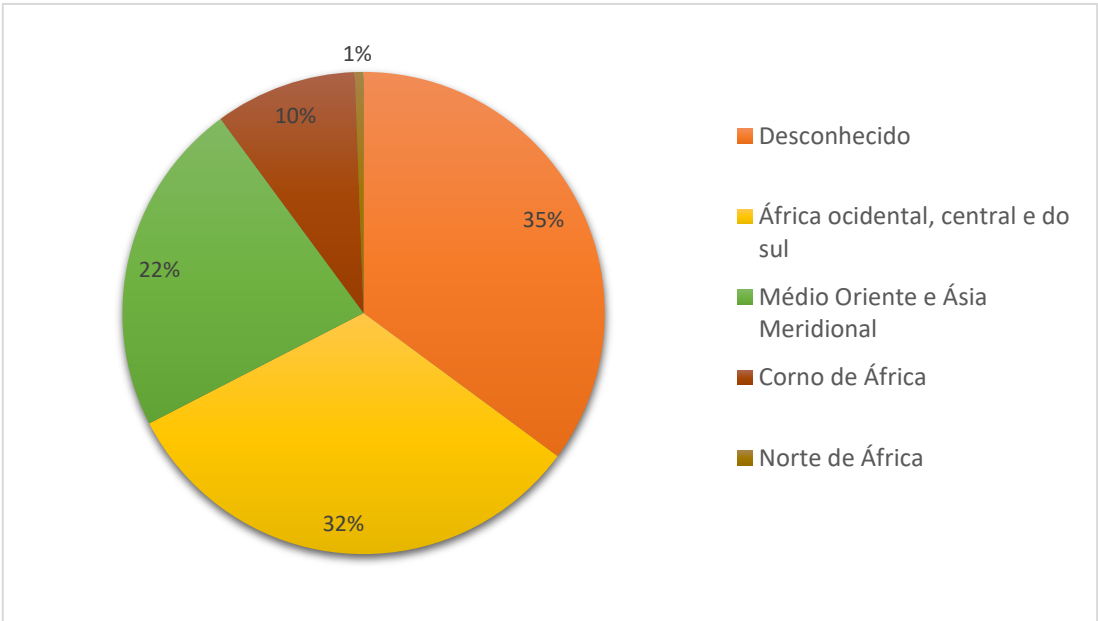
Gráfico 19: Mortes no Mar Mediterrâneo, por mês (2014-2016)



Elaboração própria

Fonte: Organização Internacional das Migrações (2017)

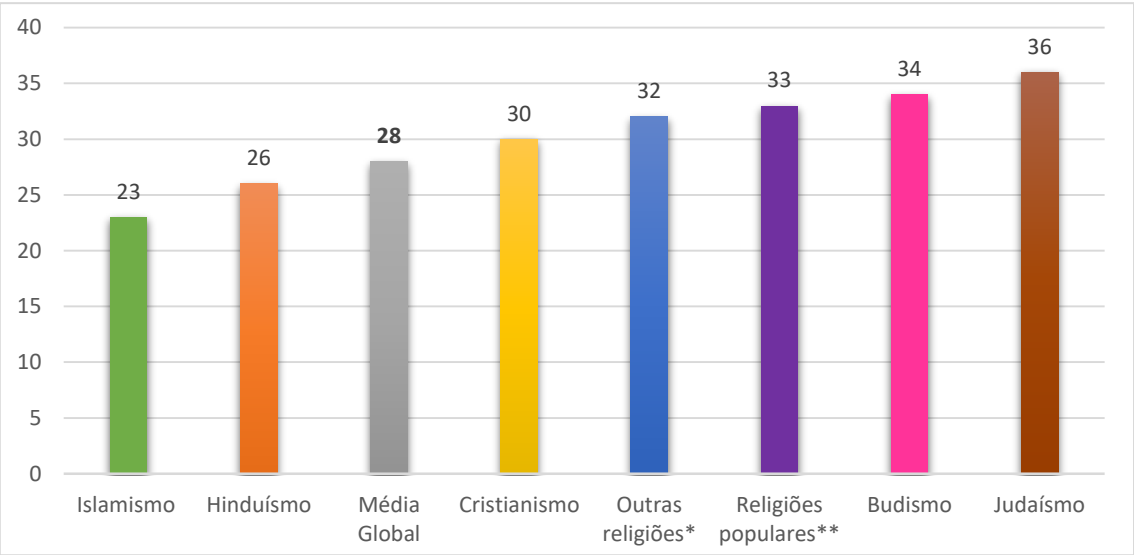
Gráfico 20: Regiões de origem dos migrantes mortos e desaparecidos (2015)



Elaboração própria

Fonte: Brian & Laczko (2016)

Gráfico 21: Idade média dos grupos religiosos (2010)



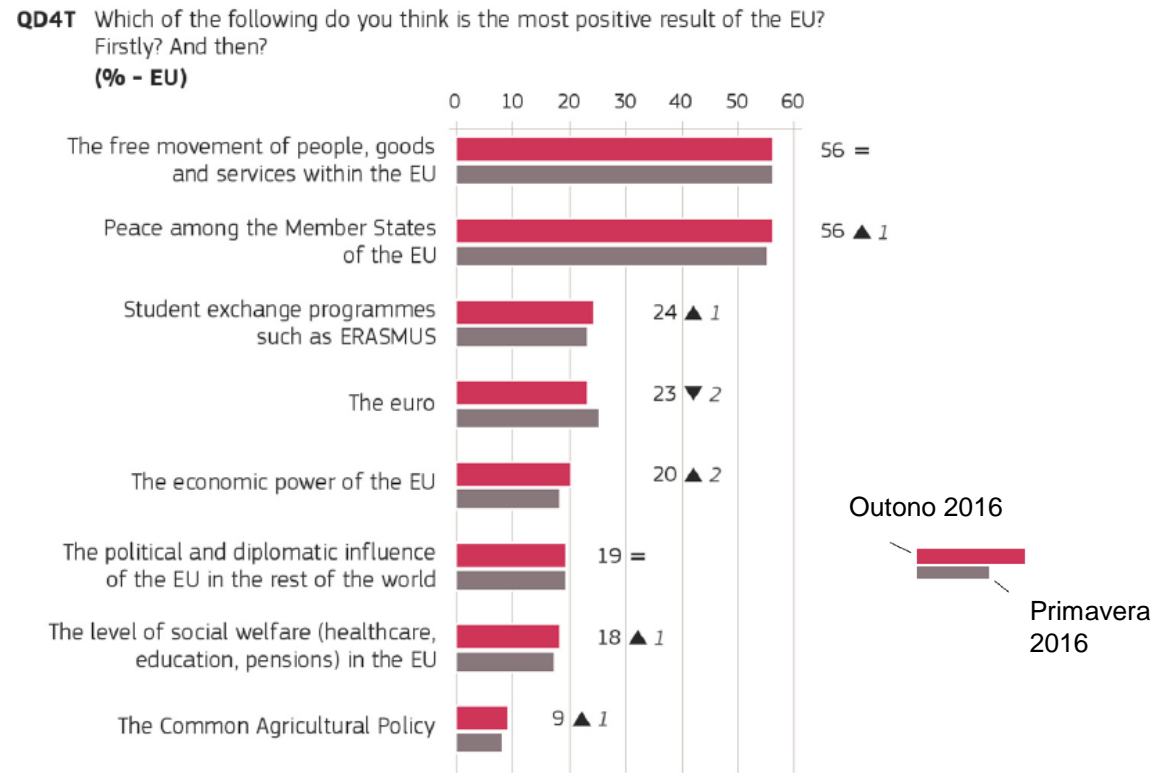
Elaboração própria

*Inclui Baha'i, Jainismo, Sikhismo, Xintoísmo, Taoismo, Tenrikyo, Wicca, Zoroastrismo, entre outras fés.

**Inclui seguidores das religiões tradicionais africanas, populares chinesas, nativas americanas e aborígenes australianas.

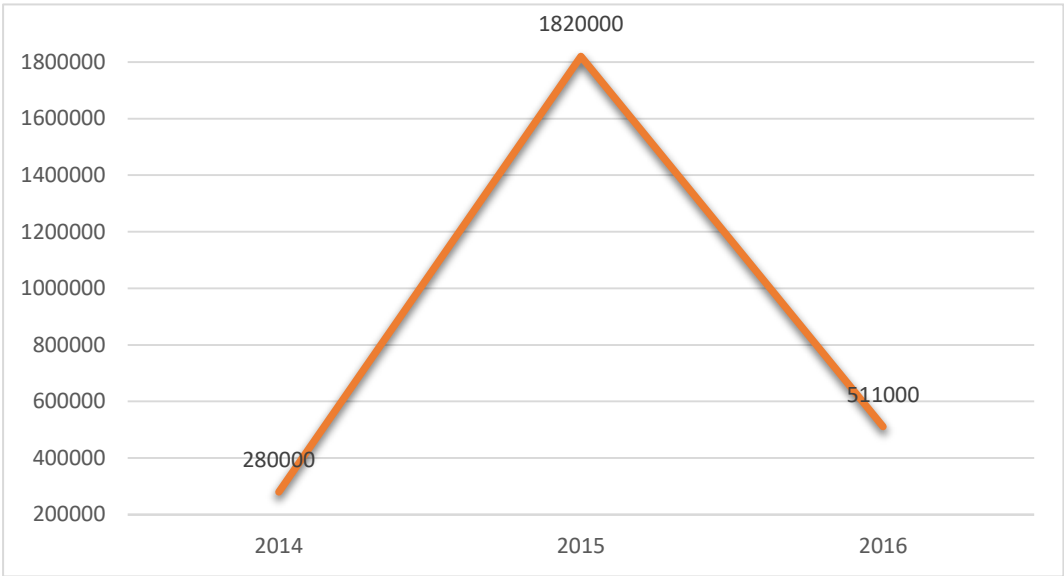
Fonte: Pew Research Center, 2012

Gráfico 22: Resultado Eurobarómetro acerca do maior sucesso da UE (2016)



Fonte: Comissão Europeia (2016d)

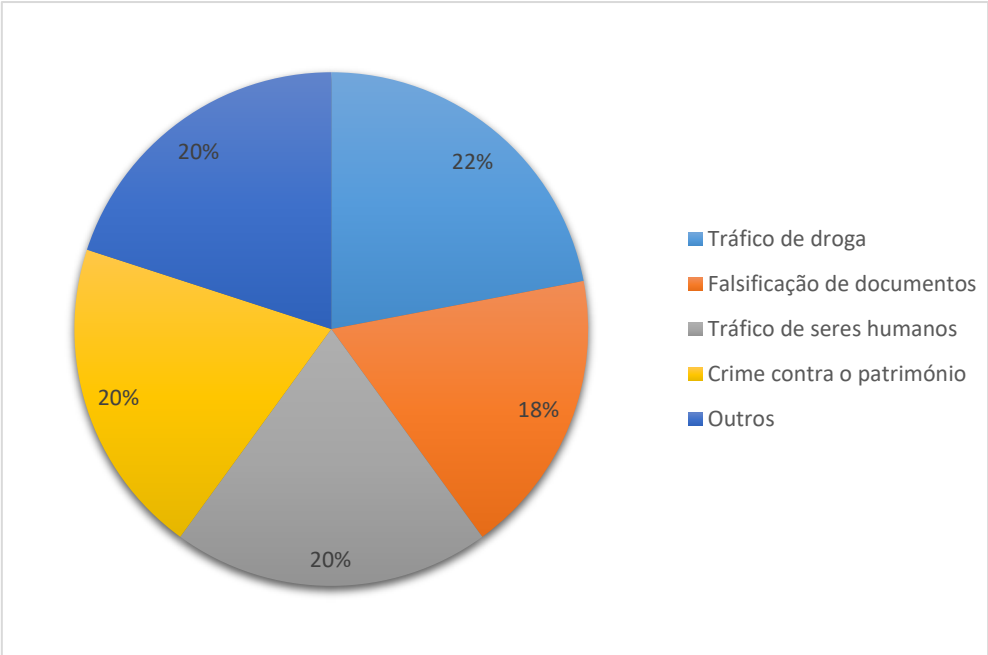
Gráfico 23: Evolução número de deteções ilegais nas fronteiras (2014-2016)



Elaboração própria

Fonte: Frontex (2015, 2016, 2017)

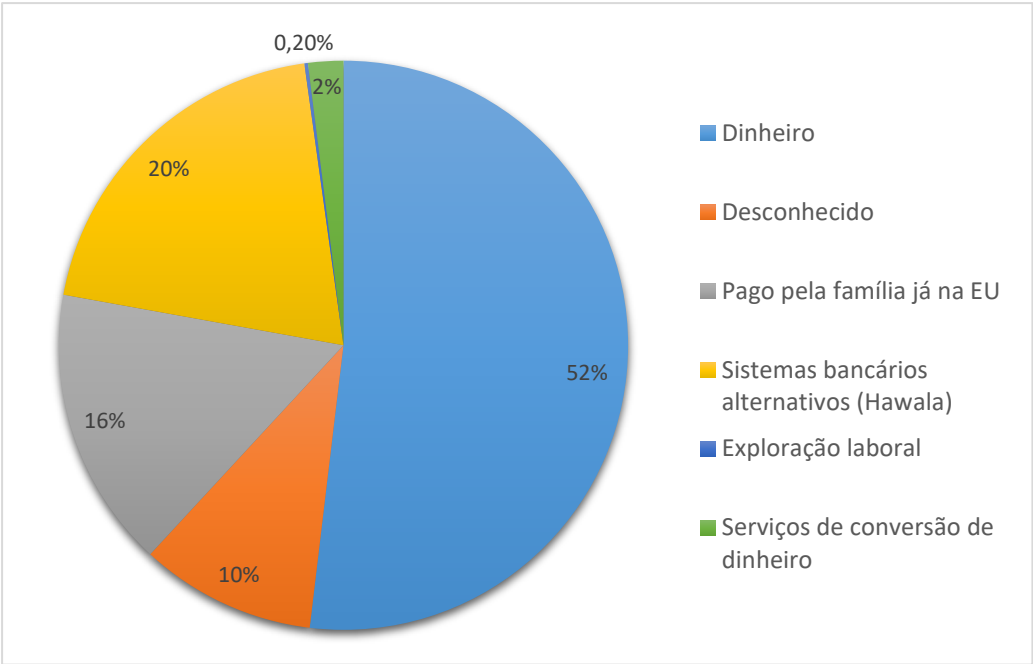
Gráfico 24: Ligações dos suspeitos de tráfico de migrantes a outras áreas de crime (2015)



Elaboração própria

Fonte: Europol (2016b)

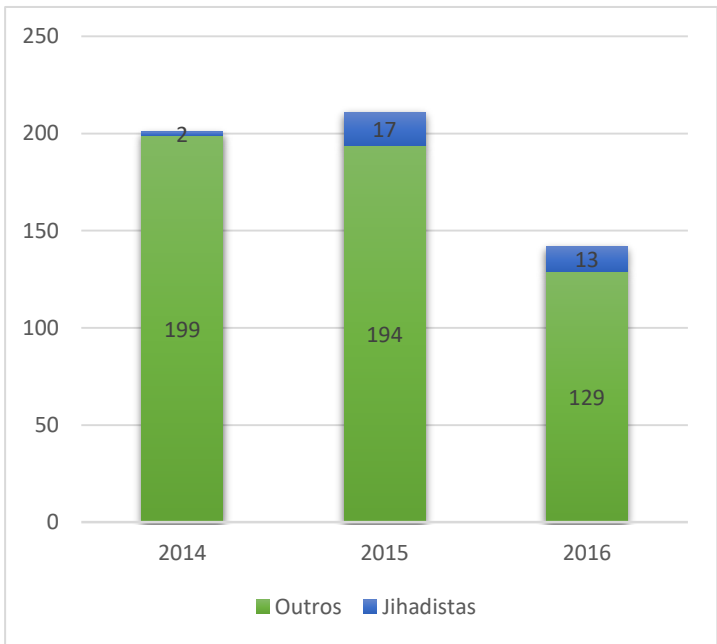
Gráfico 25: Meios de pagamento aos traficantes de migrantes (2015)



Elaboração própria

Fonte: Europol (2016b)

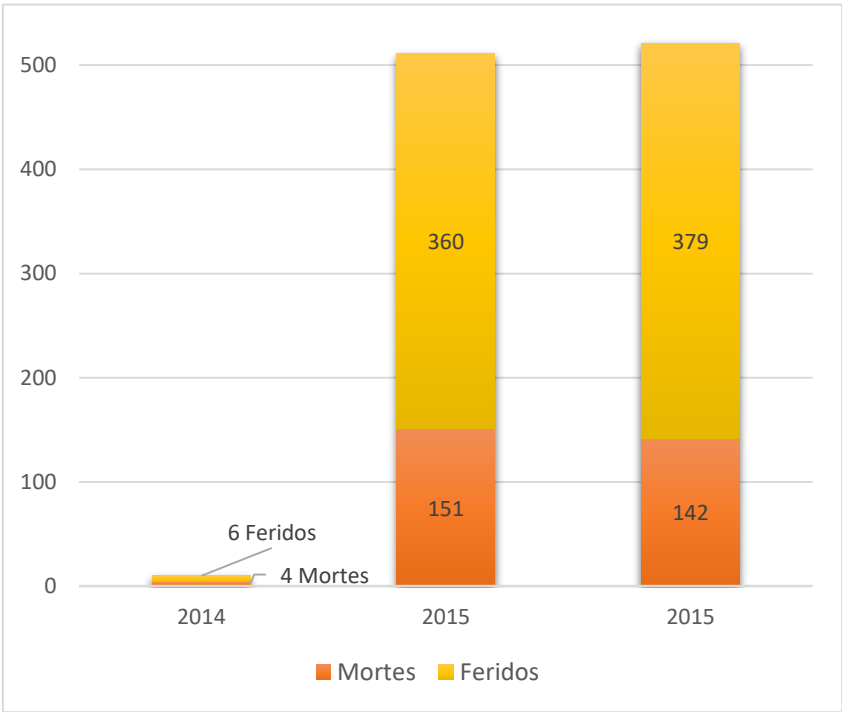
Gráfico 26: Número de ataques terroristas na UE (2014-2016)



Elaboração própria

Fonte: Europol (2015, 2016a, 2017a)

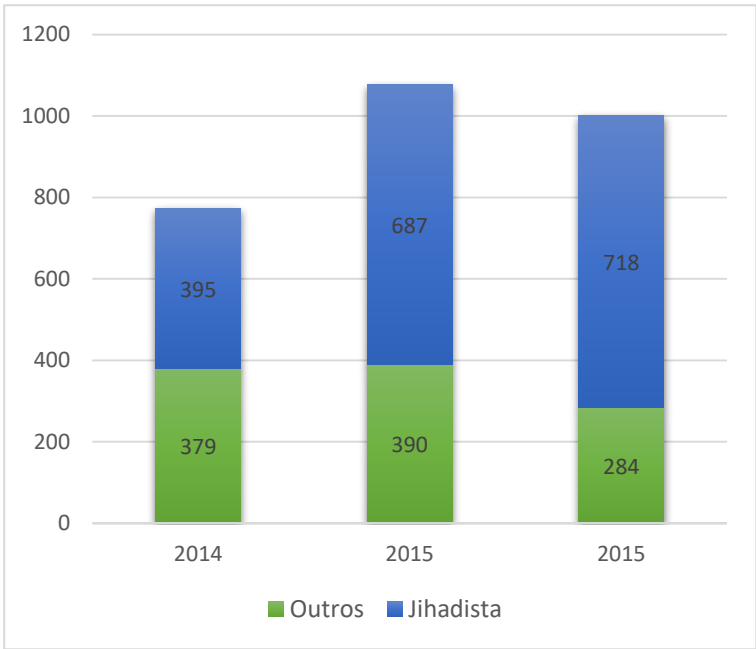
Gráfico 27: Número de mortos e feridos em ataques terroristas na UE (2014-2016)



Elaboração própria

Fonte: Europol (2015, 2016a, 2017a)

Gráfico 28: Detenções de suspeitos de terrorismo na UE (2014-2016)



Elaboração própria

Fonte: Europol (2015, 2016a, 2017a)

ANEXO C
TABELAS

Tabela 1: Projeção do índice de dependência de idosos, por 100 pessoas, na UE

Ano	2015	2020	2030	2040	2050	2060	2070	2080
Projeção	28.8	31.7	39.1	46.4	50.3	51.6	51.2	52.3

Elaboração própria

Fonte: Eurostat (2013)

Tabela 2: Distribuição dos migrantes internacionais, por região de origem e destino (2015)

Direção	Stock (milhões)	% do total do nr. de migrantes internacionais
Sul -> Sul	90.2	37%
Sul -> Norte	85.3	35%
Norte -> Norte	55.2	23%
Norte -> Sul	13.6	5%

Elaboração própria

Fonte: Organização Internacional das Migrações (2016)

Tabela 3: Número de chegadas, mortes e desaparecimentos de migrantes, por rota do Mediterrâneo (2015)

Rota	Mediterrâneo Ocidental	Mediterrâneo Central	Mediterrâneo Oriental
Chegadas	3845	153948	853919
Mortes e Desaparecimentos	72	2892	806

Elaboração própria

Fonte: Brian & Laczko (2016)